**Лекция 1. Введение в спецкурс «Государственная служба Республики Казахстан». Теоретические и методологические основы изучения государственной службы**

Рассматривая данную проблему, необходимо прежде всего определить понятия «теория» и «методология». Под **теорией** мы понимаем систему основных идей той или иной отрасли знаний; форму научного знания, дающего целостное и объективное представление о предмете. **Методология** — это учение о принципах, организации и методах научного познания, концептуальный, доктринальный взгляд на предмет исследования. В нашем случае предметом теории и методологии является такое сложное социальное явление, как государственная служба.

Концептуальное понимание государственной службы зависит от существующего представления о государстве, поскольку государственная служба производна от государства и является его инструментом управления. Наши взгляды на нее могут трансформироваться в процессе изменения наших представлений о современном государстве и государственности, перехода от авторитарного политического режима к правовому, демократическому. В частности, очень важна проблема пределов и ограничений административной власти в обществе, взаимодействия государственной службы и гражданского общества.

Мировой опыт государственного строительства свидетельствует, что для выполнения властных функций государству необходима особая система — государственная служба, играющая исключительно важную роль в реализации государственной власти.

Войдя в систему органов государственного управления, государственная служба приобрела свойства реального объекта социальной действительности и сама стала рассматриваться в качестве самостоятельного правового, организационного и социального феномена.

Говоря о теоретическом подходе к системе государственной службы, следует прежде всего определить, в каких областях научных знаний она проявляет себя и исследуется. К сожалению, сегодня в классификации общественных наук и в принятой номенклатуре научных специальностей отсутствует специальность «государственная служба» (есть только специализация). Это связано со многими причинами — отечественной традицией классификации отраслей научных знаний, национальной спецификой понимания казахской государственности и государственной службы, политической и общей культурой общества и т.д. И тем не менее наука и учебная дисциплина изучающие теорию и организацию государственной службы, в настоящее время в Казахстане существуют и довольно активно развиваются.

**Проблема государственной службы в системе общественных наук.** Традиционно вопросы государственной службы рассматривались и рассматриваются в отечественной юриспруденции — в административном и трудовом праве. Ныне, основываясь на законодательстве о государственной службе, можно сказать, что формируется новая отрасль (подотрасль) права — служебное право. В курсе административного права неизменно изучаются темы «Органы исполнительной (административной) власти» и «Государственная служба как субъект государственного управления». Трудовое право регулирует все государственно-служебные отношения на государственной службе, выходящие за рамки служебного права.

Теоретические, политические, социальные и организационные основы государственной службы активно изучаются такими науками как социология и политология. Ряд важных аспектов государственной службы рассматривается экономическими науками. Проблемы государственной службы изучают такие общественные науки, как история, психология, педагогика, этика — каждая в своем ракурсе.

Названные научные дисциплины рассматривают отдельные аспектные явления такого многогранного феномена, как государственная служба. В результате при, казалось бы, большом внимании к проблеме сегодня отсутствует целостное теоретическое обоснование системы государственной службы. Множественность направлений исследований темы ведет к потере сущности предмета исследования — государственной службы как публичного социально-правового института. Поэтому важны и необходимы совместные научные усилия ученых и практиков по разработке общей теории государственной службы, способной вписаться в имеющуюся номенклатуру научных общественных дисциплин.

Таким образом, анализ вопроса показывает, что структурно теория и методология административной власти включают в себя пять основных составляющих:

* **философские доктринальные основания и концептуальные идеи;**
* **понятийный аппарат;**
* **принципы государственной службы;**
* **методы изучения теории и организации государственной службы;**
* **модели государственной службы.**

**1. Философские доктринальные основания.** В исследуемой области знаний без этого элемента невозможно определить предмет государственной службы, ее генезис и сущность, уровни и пределы, сущностные связи и противоречия. В данном случае чрезвычайно важно определиться с происхождением и предназначением государственной службы как административной ветви государственной власти. Является ли она закономерным следствием исторического развития государства и политической системы общества?

Поскольку государственная служба неотделима от государства, то и ее происхождение следует рассматривать в рамках различных теорий происхождения государства теории насилия, теории общественного договора, теологической теории, патриархальной теории, ирригационной теории и т.д. Так или иначе, с возникновением государства возникла и стала укрепляться государственная служба как механизм и инструмент реализации внешних и внутренних функций государства.

В качестве основных концептуальных идей и положений, позиционирующих и определяющих такое явление, как государственная служба, следует назвать следующие: определение **государственной службы** как *особой сферы профессиональной управленческой деятельности людей, как публичного социально-правового института предназначенного для реализации функций государства и служащего не частным интересам, а государству и обществу; представление государственной службы как демократического института подконтрольного гражданскому обществу.* Государственная служба исполняет прежде всего волю и интересы народа — главного согласно Конституции источника власти, выполняет задами избранных им органов государственной власти.

Данные концептуальные положения обязаны соответствовать основам конституционного строя Казахстана и должны приниматься во внимание учеными и практиками при разработке проблем государственной службы.

**2. Понятийный аппарат.** Именно в понятиях на уровне высокой мыслительной абстракции мы познаем действительность, проникаем в сущность предмета или явления. С 1995 г. в Казахстане стал формироваться понятийный аппарат государственной службы, закрепленный в федеральных законах, указах Президента РК, постановлениях Правительства РК, в научных статьях и учебных пособиях. В жизнь прочно вошли понятия: «государственная служба», «система государственной службы», «государственная гражданская служба», «должности государственной службы», «государственный служащий», «конфликт интересов на государственной службе» и т.д. Идет активное переосмысление понятий, заимствованных из других отраслей знаний и практики.

**3. Принципы государственной службы.** Принципы — это концептуальные идеи и исходные базисные положения теории и организации государственной службы.

Они формулируются:

1. как выражение объективных закономерностей и тенденций функционирования и развития государственной службы;
2. как развитие целевых установок, ориентаций, намерений субъектов государственного управления;
3. как требования гражданского общества к государственной службе и государственным служащим.

**4. Методы изучения теории и организации государственной службы.** Научный метод — это способ, путь познания, достижения какой- либо цели, решения научной задачи. В изучении процессов и отношений в государственной службе может быть использован весь комплекс научных методов: исторический, социологический, гносеологический, социально-психологический, статистический, сравнительного анализа, системный, структурно-функциональный, логический и другие. Из чего следует исходить, разрабатывая теорию государственной службы РК, которая впоследствии реализуется на практике?

1. Анализируя теорию и практику государственной службы, необходимо прежде всего выделить принцип *системного подхода*, позволяющий рассматривать административную власть как систему. Следует обратить внимание не только на ведущие элементы и связи в государственной службе, но и на сущность самой системы государственной службы. Важно показать, что государственная служба — это социальная система, представляющая собой единство и целостность элементов, находящихся в сбалансированных и взаимодействующих отношениях и связях друг с другом.

Наряду с этим системный подход требует рассматривать государственную службу в структурно-функциональном единстве. При анализе административной власти следует обращать внимание на структуру государственной службы (процесс департаментализации) и на функции государственных органов, а также на механизмы построения, организации и функционирования каждого из структурных элементов государственной службы.

2. Важным и необходимым для понимания проблемы является принцип *единства концептуальных и правовых основ государственной службы*, заключающийся в том, что теоретические установки и нормативно-правовая база государственной службы должны быть адекватны друг другу и непротиворечивы. Система государственной службы и организация ее деятельности в стране создаются совместными усилиями ученых, политиков, администраторов и правоведов под эгидой политической власти.

3. Актуальным является принцип *исторического подхода* к изучению государственной службы и государственности в целом. Без знания истории явления нельзя формулировать теоретические положения. История казахстанско-советской государственности и сейчас оказывает непосредственное влияние на развитие нашей государственной службы. В организации и функционировании отечественной административной власти укоренились такие ее традиционные особенности, как этатизм (государственничество), моноцентризм, сословный характер, верность государству, службе, закрытость и непрозрачность, дистанцированность от гражданского общества.

**5. Теоретическая модель государственной службы.** В современной науке особую роль играют обобщенные схемы — образы предмета исследования, посредством которых фиксируются его сущностные связи и системные характеристики. Это называется процессом моделирования. Моделирование как средство углубленного изучения государственной службы — сравнительно новое направление в теории государственного администрирования. В теории государственного управления существуют разные модели государственной службы: административная, трудовая, партийная, теократическая и некоторые другие, апробированные практикой.

В настоящий момент казахстанскими учеными разрабатываются новые отраслевые модели: построения и организации государственной службы (системная модель); механизма функционирования государственной службы; кадрового обеспечения государственной службы.

Государственная служба – сложный, комплексный институт. Поэтому вполне оправданы попытки его анализа с разных сторон. По мнению большинства экспертов, реализация государственной службы определяется набором правовых норм и предписаний, регламентирующих трудовое поведение чиновников и государственно-административного аппарата; ее интеграцией в социально-политическую структуру общества с целью осуществления контроля над институциональными типами действий; наличием средств и ресурсов, позволяющих успешно выполнять функции государственного управления.

Для четкого понимания сути данной категории важно выявить признаки государственной службы, позволяющие отличать ее от других видов профессиональной деятельности. Критический анализ системы признаков государственной службы, описываемых различными исследователями и получивших отражение в национальном законодательстве той или иной страны, позволяет выделить следующие основные признаки:

*Первый.* Государственная служба осуществляется в сфере государственного управления, т.е. деятельности, не связанной непосредственно с производством материальных и духовных благ, оказанием социальных услуг населению. При этом понятие государственного управления должно трактоваться не в узком его значении как деятельности госаппарата, протекающей исключительно в сфере исполнительной власти, а в более широком плане как управляющего воздействия государства в различных областях общественной жизни. В противном случае за пределами данного понятия останется деятельность госслужащих представительных, судебных и других органов, не относящихся к исполнительной ветви власти.

*Второй.* Государственная служба носит публичный характер, представляет собой интересы всего общества (синтез интересов граждан, различных социальных групп, организаций, государства), осуществляется в интересах всего общества.

*Третий.* Государственная служба в определенной мере носит также и политический характер, т.к. направлена на реализацию задач и функций государства, ведь само государство - это основа политической системы общества.

*Четвертый.* Государственная служба оплачивается исключительно за счет средств государственного бюджета.

*Пятый.* Государственная служба осуществляется государственными служащими - лицами, занимающими штатные должности в государственных органах, как правило, на постоянной основе.

*Шестой.* Государственная служба требует наличия соответствующих профессиональных знаний, навыков и опыта деятельности, что предполагает установление определенных квалификационных требований и условий к лицам, претендующим на замещение и замещающим государственные должности, а также постоянное совершенствование таких знаний и навыков в течение всей карьеры госслужащего.

*Седьмой.* Государственная служба предполагает наличие у госслужащих того или иного объема властных полномочий, т.е. права издавать акты обязательного характера не только для подчиненных лиц, но и иных физических и юридических лиц.

*Восьмой*. Государственная служба осуществляется строго на правовой основе, т.е. способы замещения государственных должностей, задачи, полномочия, порядок деятельности государственных служащих обычно определяются законом.

Отмеченное позволяет сформулировать авторское определение понятия государственной службы.

*Государственная служба —* это публичная, профессиональная, оплачиваемая из государственных средств деятельность лиц, замещающих должности в государственных органах, осуществляемая в установленном законом порядке посредством реализации должностных полномочий и направленная на обеспечение выполнения задач и реализации функций государства.

Важным составным элементом института государственной службы являются ее принципы. В юридической литературе этот вопрос тесно увязывается с принципами государственного управления - основополагающими, руководящими началами (положениями), выражающими социально-политическую сущность и наиболее характерные признаки построения и функционирования системы государственного аппарата и выступающими в качестве официальных ориентиров в управленческой практике.

Нередко принципы государственной службы рассматриваются как принципы кадровой политики - исходные начала, основные правила, установки, требования, имеющие объективную основу и отражающие социальные закономерности, традиции, условия подготовки, подбора и расстановки государственных служащих, определенные потребности в них общества и государства, либо как принципы кадровой службы - требования, соблюдение которых гарантирует функционирование института государственной службы в целом.

Весь механизм государственной службы, создается в государстве для решения единых целей, общих задач, связанных с обеспечением политической и экономической стабильности, правопорядка, гарантированной защиты законных прав, свобод и интересов граждан. В этих целях Конституция и законы РК обуславливают основные принципы государственной службы, в том числе и в процессе осуществления республиканской кадровой политики. Поэтому их последовательное и комплексное претворение в жизнь - необходимое условие современной работы с кадрами.

В правовой литературе для каждого конкретного времени существовали различные взгляды на принципы организации государственной службы. Так, в советской правовой литературе обосновывались принципы, отражающие сущность социально-правового института советской государственной службы: руководящая и направляющая роли КПСС; соответствие советской государственной службы воле и интересам народа; демократический централизм; социалистическая законность; выборность большей части государственных служащих, их ответственность перед Советами, подотчетность и подконтрольность им; плановость и доступность госслужбы для советских граждан; сменяемость госслужащих, распространение трудового и иного законодательства на госслужащих и другие, которые определяли не только суть государственной службы того времени, но и политико-правовое устройство государства.

Современные подходы к принципам государственной службы не только имеют существенные отличия, но и более богатую палитру. Например, Г.В. Атаманчук выделяет такие принципы государственной службы как комплексность, предполагающая охват всего многообразия факторов (от структурных до нравственных), реально влияющих на состояние государственной службы, ее роль в реализации государственного управления и возможности в развитии кадрового потенциала государства; системность, требующая упорядоченности, согласованности и последовательности действий всех элементов государственной службы, построения ее системы применительно как к отдельному человеку, ее исполняющему, так и ко всем государственным органам и учреждениям; функциональность, обусловливающая такую организацию государственной службы, чтобы она, с одной стороны, непременно обеспечивала выполнение тех задач, которые объективно стоят перед государством, а с другой -активно способствовала интеллектуальному и нравственному развитию государственных служащих, сохранению и передаче опыта качественной работы; правовая типичность, сочетающая юридическое описание должностей (точное определение обязанностей, прав, ответственности) с предоставлением свободы и самостоятельности в их практическом исполнении.

В.В. Граждан считает, что основу государственной службы как особого вида политико-административной власти должен составлять принцип пожизненного найма, т.е. работы на постоянной основе. Правовой гарантией принципа пожизненного найма он предлагает сделать возможность досрочного увольнения госслужащих лишь по решению суда.

Д.Н. Бахрах полагает, что принципы, указанные в законодательстве, детализируют три основных принципа государственной службы: законность, демократизм, профессионализм. Первые два - это общие принципы исполнительной власти, своеобразно проявляющиеся в организации государственной службы, а профессионализм - специфический принцип. Еще один специальный принцип госслужбы - принцип социально-правовой защищенности. Все четыре принципы суть проявления важнейшего принципа управления - эффективности.

В современных условиях было бы уместно разделять принципы государственной службы на конституционные и специальные.

*Конституционные* принципы государственной службы выражают наиболее важные начала государственной службы и совпадают с принципами организации государства в целом. Это принципы законности, казахстанского патриотизма, приоритета прав, свобод и законных интересов граждан, демократизма, общедоступности государственной службы, подконтрольности и подотчётности государственных служащих, их ответственности за свою деятельность, обязательности исполнения решений вышестоящих государственных органов и должностных лиц для подчинённых органов и государственных служащих.

Не нашел закрепления в действующем законодательстве о государственной службе *принцип демократизма.* Он вытекает из демократического устройства страны и предполагает, в первую очередь, полное и постоянное соответствие деятельности государственных служащих интересам граждан республики, общества и государства. Во-первых, это означает, что служащий обязан действовать не в своих, а в «чужих» интересах и при возникновении конфликтных ситуаций - руководствоваться государственными, общественными интересами. Во-вторых, демократизм предполагает общедоступность государственной службы для всех граждан РК, равноправие граждан в их возможности занять вакантную должность в государственном органе. В-третьих, он означает гласность и открытость в работе с кадрами. В-четвертых, демократизм предполагает сменяемость состава работников, выборность и конкурсный порядок отбора и расстановки кадров.

Закон РК «О государственной службе» развивает конституционную норму, устанавливая, что государственная служба в РК основывается на принципе общедоступности, то есть равного права граждан на доступ к государственной службе и продвижения по ней в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. При поступлении на государственную службу запрещаются прямые или косвенные ограничения в зависимости от пола, расы, национальной принадлежности, языка, социального происхождения и по другим мотивам.

*Специальные* принципы государственной службы, в основном, отражены в Законе Республики Казахстан «О государственной службе», однако некоторые из них предусмотрены Конституцией и другими законами в отношении отдельных категорий государственных служащих, прежде всего, тех из них, которые обладают конституционным статусом (например, принцип ограничения на деятельность членов Правительства и Конституционного Совета).

Полагаем, что к данной группе следует отнести следующие принципы: плановости, комплексной оценки качеств государственных служащих, профессионализма и компетентности, конкретности, стабильности, командной работы, социальной и правовой защищенности госслужащих, учета национальной структуры населения, лояльности, ограничения в занятии отдельными видами деятельности или должностей, соблюдения этики в работе госслужащих. Некоторые из них прямо закреплены законодательством о государственной службе, другие непосредственно вытекают из его норм, третьи фактически применяются в системе государственной службы.