**КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ (ТЕЗИСЫ)**

**Лекция 1** **Введение в спецкурс «Проблемы совершенствования государственного управления в Республике Казахстан: тенденции развития». Теоретические и методологические основы изучения теории и практики государственного управления в Республике Казахстан.**

**Лекция 2 Сущность, особенности, система и правовое регулирование государственного управления**

 Понятие государственного управления, его специфика. Государственное управление как социальный институт.

Теория государственного управления как дисциплина и как предмет. Предмет теории государственного управления, его система.

Государство как субъект управления. Основные характеристики государства. Общественные функции государства.

Объект государственного управления. Сущность управляемых объектов. Точки зрения ученых-теоретиков и административистов на вышеназванные категории (расширенное и упрощенное понятие) и этапы становления и развития науки Теории государственного управления.

Иные понятия теории государственного управления. Наука государственного управления, его предмет и методы. Государственное управление в системе наук.

Понятие системы государственного управления. Предмет и задачи системы государственного управления. Структура системы государственного управления. Особенности государственного управления в условиях глобализации. Интеграция и ее влияние на строение государственного регулирования и управления. Геополитика Казахстана. Точки зрения административистов и политологов о влиянии мировых процессов на дальнейшее развитие государственного управления в Республике Казахстан.

Создание и становление системы государственного управления в Республике Казахстан. Этапы реформирования системы государственного управления и их направления. Современная реформа и государственная политика государственного управления.

Основные концептуальные подходы к созданию целостной системы государственного управления.

Центральное, региональное, отраслевое управление. Прямые и обратные связи в системе государственного управления. Устойчивость и динамизм системы государственного управления. Региональная политика государства. Строительство самоуправления в Казахстане.

Практика стран дальнего и ближнего зарубежья. Возможность ее использования в Республике Казахстан.

**Лекция 3 Принципы государственного управления**

Принцип (от лат. principium) *—* это специфическое понятие, в ко­тором содержатся не столько сама закономерность, отношение, взаимосвязь, сколько наше знание о них. Принцип есть фиксация результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями, потому что:

* во-первых, онтологический,раскрывающий генезис принци­пов, их взаимосвязи с природой, сущностью, местом и ролью тех закономерностей, отношений и взаимосвязей, которые они отража­ет; этот аспект способствует выявлению оснований, объективных предпосылок, необходимых для систематизации принципов госу­дарственного управления;
* во-вторых, гносеологический,связанный с анализом характера принципов, языком, логикой и структурой их адекватной научной интерпретации; это понятно изложенное и достоверное научное знание об онтологии того, что обозначается понятием принципа;
* в-третьих, методологический,показывающий роль принципов в теоретической и практической деятельности людей в сфере госу­дарственного управления, их значение как инструмента преобразо­вания государственно-управленческих явлений, условия и способы их действенного применения в управленческой практике.

В проблеме принципов государственного управления наиболее ощутимо проявляется диалектика объективного и субъективного познания, знания и практического действия.

Принципы объективны по природе и содержанию, но по своему выражению, оформлению и закреплению являются фактом сознания. Это — проявление объек­тивных законов в субъективной форме, в общественном сознании. Неразрывность объективного и субъективного составляет весь гносеологический и методологический «секрет» проблемы прин­ципов государственного управления.

Вопрос о выразимости принципов государственного управле­ния в правовой форме.В научной литературе постоянно отмечается целесообразность закрепления их в нормах конституционного, ад­министративного и других отраслей права. Конечно, нормативное (в законодательстве) закрепление принципов государственного управления вносит большую конкретность и устойчивость в управ­ленческие отношения, позволяет вернее судить о том, кто и что конкретно должен делать для реализации данных принципов, га­рантирует их строгое соблюдение. Следовательно, когда речь идет о принципах государственного управления, то представляется, что их понятие должно иметь в ка­честве своих источников объективные управленческие явления и процессы и раскрывать их природу и управленческую роль; пра­вильно, на основе точного изображения действительности описы­вать закономерности, отношения и взаимосвязи государственно-управленческой реальности; отражаться в такой форме, которая соответствует требованиям диалектической логики, показывать развивающуюся сущность определенного государственно-управ­ленческого отношения, способствовать эффективному использова­нию научных знаний в практике управления.

Процесс выявления и обоснования принципов государственного управления должен отвечать следующим требованиям:

а) отражать не любые, а только наиболее существенные, главные,
объективно-необходимые закономерности государственного управления;

б) характеризовать лишь устойчивые закономерности, отноше­ния и взаимосвязи в государственном управлении;

в) охватывать преимущественно такие закономерности, отноше­ния и взаимосвязи, которые присущи государственному управле­нию как целостному социальному явлению, т.е. имеющих общий, а не частный характер;

г) отражать специфику государственного управления, его отли­чие от других видов управления.

Стало быть, понятие «принцип государственного управления» призвано вначале в научной, а затем и в правовой форме отражать закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно существу­ющие в государственном управлении и имеющие особое значение для его организации и функционирования. Оно должно «впитать» в себя генетические основы принципов, их логические и правовые формы и их методологическую роль.

Принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-полити­ческой природы и других групп элементов государственного управ­ления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической де­ятельности людей по управлению.

К отличительным свойствам принципов государственного управ­ления относятся их диалектичностьи основанная на ней систем­ность.Каждая закономерность, отношение и взаимосвязь сложны. При характеристике того или иного принципа приходится учитывать его взаимосвязь с другими принци­пами, дополняемость ими и зависимость от них. Сложные взаимо­связи и взаимодействия между принципами существуют в рамках их целостной системы, в которой они уравновешивают или усили­вают друг друга, раскрывают в полной мере свою природу и свои регулирующие способности.

Именно в системе каждый принцип имеет структурно отведенное ему место; в ней и через нее он выражает и свою индивидуальность. Система определяет также границы, способы и другие проявления конкретного применения принципов. Значит, полное раскрытие со­держания и потенциала любого принципа государственного управ­ления возможно лишь в рамках и с учетом его системных зависи­мостей.

Внаучной литературе приводится множество не только самых разнообразных, часто не стыкующихся между собой принципов, но и примеров их систематизации.

Авторы курса лекций «Общая теория управления» дают следующую системати­зацию принципов:

* общие,к которым относят принципы системности, объектив­ности, саморегулирования, обратной связи, дополнительности, оптимальности, информационной достаточности, эволюционизма, вероятности, демократизма, гласности, состязательности, ведущего звена, стимулирования;
* частные,среди которых выделены принципы, применяемые в различных подсистемах или сферах общества (экономической, социально-политической, духовной), и принципы, используемые при анализе различных общественных явлений, организаций, ин­ститутов;

• организационно-технологические,в число которых входят принципы единоначалия, сочетания федерального, регионального иместного управления, конкретности, распределения труда, принципы иерархии, единства распорядитель­ства, одного начальника, делегирования полномочий, диапазона управления.

В новейших публикациях разграничивают законы и принципы государственного управления. А среди последних выделяют: обще­системные методологические; общеметодологические; принципы, регулирующие управление как социально-политический процесс; организационные, системно-функциональные, причем в каждой из групп их называют десятки.

Атаманчук Г.В. предложил та­кую систематизацию принципов государственного управления:

1. общественно-политические принципы,сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;
2. функционально-структурные принципы,абстрагированные посредством исследования взаимодействий компонентов субъекта и объектов государственного управления и раскрывающие законо­мерности структуры государственно-управляющих воздействий;
3. организационно-структурные принципы**,** отражающие харак­тер, закономерности и специфику организационной структуры го­сударственного управления (главным образом системы его органов)и служащие отправными моментами при ее формировании и совер­шенствовании, а также при организации государственно-управля­ющих воздействий;
4. принципы государственно-управленческой деятельности,раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи мето­дов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функ­ций и поддержании собственной жизнеспособности.

Система государственного управления имеет различное построение и раскрывает его как общественное яв­ление в различных аспектах. Прежде всего, это система субъектно-объектных зависимостей, в которой представлено самое главное - связь государства и общества*,* власти и народа. Эта система, с од­ной стороны (генезиса), воспроизводит в себе сущностные черты, Цивилизационные и национальные особенности соответствующего общества, иными словами, общественно-политическую природу го­сударства и соответственно государственного управления, а с дру­гой - определяет все иные элементы государственного управления (цели, функции, структуры и т.д.). Государственное управление потому-то и становится системой, а не хаотическим набором тех или иных элементов, что в нем все составляющие его элементы со­гласованы, скоординированы, субординированы между собой по­средством определенных закономерностей, отношений и процес­сов, которые, в свою очередь, детерминированы типом и уровнем развития конкретного общества и государства.

Одно дело - построение государственного управления в монар­хическом государстве, другое - в аристократическом, третье - в демократическом. То же относится и к формационным особенно­стям: между феодальным и капиталистическим государством суще­ствует большая разница. Влияет также и уровень развития обще­ства и государства: даже в наше время, при международном признании некоторых основополагающих явлений (свобода, спра­ведливость, право, демократия и т.д.), конкретное построение госу­дарственного управления во многом зависит от социально-эконо­мического, духовного и политического развития определенной страны.

Поэтому первым основанием систематизации принципов государ­ственного управления является выделение тех общих закономер­ностей, отношений и процессов, которые присущи всей системе го­сударственного управления, обеспечивают прочность зависимостей государства и общества и создают что-то исходное, типичное для закономерностей, отношений и взаимосвязей различных групп ее элементов (подсистем). Подобные, в известной мере, универсаль­ные закономерности, отношения и взаимосвязи государственного управления обозначаются понятием общесистемные принципы го­сударственного управления.

Второе основание систематизации связано с анализом и научной характеристикой тех закономерностей, отношений и взаимосвя­зей, которые организуют группы онтологических элементов госу­дарственного управления. Если природа государственного управления отражается в общесистемных принципах, влияющих на все группы элементов системы государственною управления, то, естественно, что в каждой группе элементов должны действовать какие-то свои, специфические закономерности, отношения и взаимо­связи, придающие им (группам элементов) упорядоченную струк­туру.

Закономерности, отношения и взаимосвязи организации групп элементов государ­ственного управления, открытые и осмысленные наукой, думает­ся, можно рассматривать в качестве структурных принциповгосу­дарственного управления.

И еще кратко об одном, третьем основаниисистематизации прин­ципов государственного управления. В различных подсистемах (территориальных, отраслевых, функцио­нальных и т.д.) государственного управления и особенно в различ­ных аспектах специализированной государственно-управленче­ской деятельности могут иметь (и реально имеют) место свое­образные, порой уникальные закономерности, отношения и взаимосвязи организации тех или иных управленческих элемен­тов. К примеру, выделяются следующие принципы: государствен­ной службы, работы с персоналом управления, информационного обеспечения государственного управления, технологизации госу­дарственного управления, принципы административного процесса и т.д. Исследование, раскрытие и систематизация таких принци­пов — дело специального (дифференцированного) научного управ­ленческого знания, как и познание принципов в других видах управления.

Можно пред­ставить в логической последовательности те закономерности, отно­шения и взаимосвязи, которые проистекают из зависимостей при­роды общества и государства и значимы для всего государственно­го управления. К ним отнесены: объективность, демократизм, правовая упорядоченность, законность, разделение власти, публичность.

Принцип объективностигосударственного управления являет­ся исходным и обусловливает необходимость следования во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерно­стей (естественно-природных и общественно-исторических) и реаль­ным возможностям общественных сил. Он выражает зависимость системы государственного управления от: а) характера, уровня раз­вития и закономерностей общества, прежде всего тех его компонен­тов, которые выступают управляемыми объектами; б) обществен­ных целей, поставленных и решаемых в данный исторический от­резок времени; в) наличных средств и ресурсов, подлежащих вовлечению в управление; г) внутренних закономерностей функцио­нирования и развития управления как определенного системного общественного явления.

В современном государстве основополагающее значение в осуще­ствлении управления с его стороны отводится принципу демокра­тизмагосударственного управления. Принцип демократизма воспроизводит народовлас­тие в государственном управлении. Это - сложный и многогран­ный принцип, требующий прежде всего установления глубоких и постоянных взаимозависимостей между обществом и государ­ством, между всеми компонентами общества и необходимыми им компонентами системы государственного управления.

Если признавать, что государство служит обществу, а деятель­ность органов государственной власти и местного самоуправления ориентирована на удовлетворение управленческих потребностей, интересов и целей людей, то нетрудно сделать вывод о том, что все в государственном управлении относится к категории должного и не может не быть надлежаще упорядочено. Сущность правового го­сударства также реализуется в государственном управлении. Та­ким образом, есть основание говорить о принципе правовой упоря­доченности государственного управления.

Этот принцип объективно обусловливает необходимость законо­дательного определения основных аспектов целей, функций, структур, процесса, самих принципов государственного управле­ния.

Прилегающим к вышеназванному принципу и в известной мере дополнительным к нему является принцип законности государ­ственного управления.

Принцип законности влечет за собой ряд методологических и практических положений:

во-первых, он предполагает, что функ­ционирование и развитие государственного управления имеют прочные правовые основания, определяются законом и состоят в его практической реализации;

во-вторых, принцип законности обусловливает актуальность своевременного и правильного право­вого регулирования изменений в содержании, организационной структуре, элементах деятельности органов государственной влас­ти и местного самоуправления,

в-третьих, он требует четкого по­рядка их нормативной деятельности, особенно принятия и испол­нения правовых актов, и, в-четвертых, служит основой для форми­рования и поддержания сознательной дисциплины в деятельности государственных служащих.

Демократическая, правовая организация государственной власти и государственного управления объективно возможна тогда, когда процессы формирования и закрепления всеобщей воли (соответ­ственно потребностей, интересов и целей) в законах, исполнения за­конов и непосредственного управления, контроля за законами и разрешения конфликтов при их применении разделены, разграни­чены и скоординированы посредством сдержек и противовесов. Это­му служит принцип разделения власти в государственном управле­нии.Иногда данный принцип понимается лишь в сугубо техноло­гическом смысле исводится как бы к простому разделению деятельности в области государственного управления.

Среди общесистемных принципов есть основания выделить нако­нец принцип публичности государственного управления.Он тоже воспроизводит демократическую, правовую (если таковая имеется) государственность и обеспечивает связь государственного управле­ния с обществом, гражданами. Этот принцип напоминает называе­мый во многих публикациях принцип гласности и учета общест­венного мнения. Но он шире последнего по охвату отражаемых яв­лений, ибо включает в себя: а) доступность государственного управления для граждан, что связано с их правом выбора состава соответствующих органов и участия в их деятельности; б) откры­тость (она более емкая, чем гласность) функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; в) обществен­ный контроль, в том числе через средства массовой информации, за основными государственно-управленческими процессами; г) судеб­ный контроль за соблюдением в процессах государственного управ­ления конституционно закрепленных интересов общества, прав и свобод граждан.

Большую и сложную группу составляют структурные принципы среди которых представляется возможным выделить следующие.

Структурно-целевые принципы государственного управления отражающие закономерности, отношения и взаимосвязи рацио­нального построения «древа» целей государственного управления включают в себя принципы:

1. согласованностицелей государственного управления по основ­ным параметрам, их непротиворечивость друг другу;
2. взаимодополняемостицелей, при которой одна цель способ­ствует другой и ее усиливает;

3) подчинениячастных, локальных целей общим (стратегиче­ским) - иерархию целей в «древе» целей государственного управле­ния;

1. превращения результатов реализации одних целей в источник других - последовательностьв движении по достижению всей со­вокупности целей, представленных в «древе» целей государствен­ного управления;
2. распределенности целейпо функциям государственного управ­ления и управленческим функциям государственных органов - обеспечение перехода «древа» целей государственного управления в функциональную структуру государственного управления.

В числе структурно-функциональных принципов государственно­го управления, характеризующих закономерности, отношения и взаимосвязи построения функциональной структуры государствен­ного управления, можно назвать следующие принципы:

1. дифференциации и фиксированияфункций путем издания пра­вовых норм - закрепления управленческих функций в компетен­ции органов государственной власти и местного самоуправления;
2. совместимости,предполагающий совместимость однопорядковых управленческих функций в рамках компетенции одного ор­гана, а также совместимость управленческих функций этого орга­на с управленческими функциями других органов в рамках их подсистемы или в целом организационной структуры государ­ственного управления;
3. концентрации,обусловливающий необходимость предостав­ления определенному органу таких управленческих функций и соответствующих ресурсов, чтобы исходящие от него государственно-управляющие воздействия действительно широко и мощ­но направляли бы, организовывали и регулировали управляемые объекты;
4. комбинирования*,* направленный на то, чтобы определенная со­вокупность управленческих функций, исходящая из различных управляющих компонентов, в своей собственной организации не допускала дублирования и параллелизма;
5. достаточного разнообразия*,* требующий, чтобы управленче­ские функции (воздействия), приходящиеся на тот или иной компо­нент системы управления, по количеству и содержанию отвечали различным управленческим потребностям последнего;
6. соответствияуправляющих воздействий реальным потреб­ностям и запросам управляемых компонентов и, главным образом, управляемых объектов.

Среди структурно-организационных принципов государственно­го управления, связанных с закономерностями, отношениями и взаимосвязями построения организационной структуры государ­ственного управления, выделяются такие принципы, как:

1. единства системы государственной власти*,* обеспечиваю­щий целостность, согласованность и действенность государственно-управленческих процессов;
2. территориально-отраслевой*,* обусловливающий зависимость организационных структур от территории, отрасли производства и обслуживания, сферы общественной жизнедеятельности;
3. многообразия организационных связей*,* раскрывающих реаль­ные вертикальные и горизонтальные организационные взаимодей­ствия органов государственной власти и местного самоуправления в системе государственного управления;
4. сочетания коллегиальности и единоначалия*,* вызванный спе­цификой организационного строения и порядка деятельности от­дельных органов государственной власти и местного самоуправле­ния;
5. линейно-функциональный*,* раскрывающий объем и содержа­ние подчиненности и управленческого взаимодействия в организа­ционной структуре государственного управления.

К структурно-процессуальным принципам, дающим представле­ние об основных (определяющих) закономерностях, отношениях, взаимосвязях рационального и эффективного ведения управлен­ческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и имеющим широкое применение, относятся принципы:

1. соответствия элементов(методов, форм и стадий) управлен­ческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления их функциям и организации;
2. конкретизацииуправленческой деятельности и личной ответ­ственности за ее результаты;
3. стимулированиярациональной и эффективной управленче­ской деятельности.

Рациональное и действенное применение принципов государ­ственного управления предусматривает поэтому достижение опре­деленного единства, согласованности, надежной связи между объективной закономерностью, отношением и взаимосвязью госу­дарственного управления, познанной и закрепленной принци­пом, и конкретной деятельностью субъективного фактора, глав­ным образом, органов государственной власти и местного само­управления. В идеальном варианте возможно и достижимо совпадение, тождество управленческой деятельности и направ­ления, содержания и возможностей принципов государственного управления.

Но оно осуществимо при соблюдении по крайней мере следую­щих предпосылок:

* во-первых, при постоянном и глубоком исследовании законо­мерностей, отношений и взаимосвязей государственного управле­ния, их содержания, требований к субъективной деятельности, проявлений в изменяющихся общественных обстоятельствах;
* во-вторых, при существовании и непрерывном улучшении ме­ханизма применения принципов государственного управления, что предполагает единство теории и практики управления, отлаженность процесса совершенствования государственного управления;
* в-третьих, при наличии системы стимулов, гарантий и защит­ных средств, обеспечивающих практическую реализацию принци­пов государственного управления, что непосредственно связано с их нормативным закреплением.

 Зависимость роли принципов государственного управления от знаний, умения и действий субъективного фактора обусловливает организацию со стороны государственных органов целенаправлен­ной работы по поиску средств, создающих реальные предпосылки для правильного и полного выражения заложенных в каждом принципе его регулирующих возможностей.

Принципы государственного управления взаимосвязаны между собой*.* И для практики управления весьма актуально знание того, каков же конечный результат их совокупного применения, ведь применение одного принципа, взятого изолированно, существенно отличается от его применения во взаимосвязи с другими принципа­ми. Но это, так сказать, один аспект взаимосвязи принципов госу­дарственного управления, указывающий на зависимость каждого отдельного принципа от других. Другой аспект заключается в том, что в социальной реальности все принципы используются одновре­менно и необходимо целостное представление об их применении, Принципы государственного управления применяются в рамках их системы и как система.

**Лекция 4 Организационно-функциональная структура государственного управления**

Государственный контроль как организационная структура государственного управления. Функциональная структура государственного управления и ее правовое регламентирование.

Структура государственного органа. Функции государственных органов. Виды государственных органов. Управление государственным органом.

Факторы, влияющие на управление и функционирование государственного органа.

Реформирование структуры и организации деятельности государственных органов.

Управленческая деятельность – понятие и специфика. Формы управленческой деятельности. Методы управленческой деятельности. Стадии управленческой деятельности. Организация управления. Принципы организации государственного управления.

Функции управления и функции органа управления. Виды функции государственного управления и порядок их реализации. Организационно-правовые формы реализации функции государственного управления. Функции государственного органа и правовые отношения вызванные их реализаций.

Акты органов государственного управления.

Административные процедуры в процессе реализации функции органов государственного управления.

Функции центральных органов управления.

Функции региональных (территориальных) органов управления.

Функции отраслевых органов.

Функции местных органов государственного управления. “Перемещение” функции государственных органов и последствия. Современная тенденция реформирования государственного управления путем передачи функции. Влияние интеграции на некоторые функциональные вопросы (расширение). Проблема устранения дублирования функции. Современные точки зрения административистов и управленцев-практиков на эти процессы

**Лекция 5,6 Государственная власть и государственное управление**

**Лекция 7 Формы государственного управления и ведущие методы управленческой деятельности**

Формы государственного управления: правовые, организационные - методы государственного управления

Методы функционирования органов

 государственной власти

Методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления

Средства государственного управления

Предмет и метод правового регулирования государственного управления. Формы правового регулирования.

Проблемы правовой регламентации. Возможные пути решения этих проблем.

Обеспечение законности государственного управления. Контрольные функции государственных органов и должностных лиц по обеспечению законности. Дисциплина в государственном управлении, ее обеспечение. Дисциплинарная ответственность государственных политических и административных служащих.

Информационное обеспечение. Информационная система государственного управления. Проблемы в данной области и их решение.

**Лекция 8 Взаимодействие государства и общества в процессе государственного управления**

**Лекция 9, 10 Формирование и реализация государственной политики**

**Лекция11, 12 Межотраслевое государственное управление**

Государственное управление в сфере экономики. Государственное
управление в сфере социальных отношений. Государственное управление
социально-культурной сферой. Государственное управление в

административно-политической сфере.

Сущность и виды межотраслевого государственного управления. Особенности государственного управления в области финансов, кредитов и страхования. Специфика государственного управления налоговой и таможенной политикой. Государственное управление антимонопольной политикой и государственным имуществом.

**Лекция 13 Государственная служба в системе государственного управления**

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.

С учетом проделанного анализа применительно к казахстанскому законодательству можно предложить следующую классификацию видов государственной службы.

По *социальному назначению и субъектному составу* государственная служба разделяется на: общую или общегражданскую (служба в органах законодательной, исполнительной власти, аппарате судебной власти, Администрации Президента, других центральных государственных органах, органах местного государственного управления и самоуправления); специальную или милитаризованную (служба в Вооруженных силах, органах Министерства обороны, прокуратуры, внутренних дел, финансовой полиции, национальной безопасности, таможенных, налоговых органах и т.д.).

По *территориальному уровню* государственная служба осуществляется: в центральных органах власти; в органах местного государственного управления и самоуправления.

В зависимости от *места прохождения государственной службы* последняя может быть разделена на: 1) внутреннюю (т.е. осуществляемую непосредственно на территории Республики Казахстан); 2) внешнюю (осуществляемую за пределами Республики Казахстан - в дипломатических и иных внешних представительствах).

В зависимости от *принадлежности или непринадлежности органа государственной власти (местного) к конкретной ее ветви* государственная служба может осуществляться: в Администрации Президента; в Парламенте (органе законодательной власти); в органах исполнительной власти (включая центральные и местные); в органах судебной власти; в контрольно-надзорных органах; в органах местного самоуправления.

В зависимости от наличия *признаков осуществления полномочий по формированию государственной политики* выделяется: политическая государственная служба; административная государственная служба.

По *значимости осуществляемых функций и полномочий* выделяется: служба, осуществляемая в органах, и на должностях, связанных с непосредственным осуществлением функций государства, как правило, обладающих      конституционным      статусом      (в      Правительстве);      служба, осуществляемая во вспомогательных органах, призванных обеспечивать деятельность первой группы органов (в Комитете по судебному администрированию при Верховном Суде).

По *порядку наделения полномочиями* следует разграничивать: государственную службу, осуществляемую выборными должностными лицами (депутаты Парламента, Президент, судьи Верховного Суда); государственную службу, осуществляемую должностными лицами, назначаемыми в установленном законом порядке (члены Конституционного Совета, судьи, Премьер-Министр и члены Правительства); государственную службу, осуществляемую должностными лицами, назначенными на конкурсной основе (большинство административных госслужащих).

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 от 23 июля 1999 г. № 453-1 «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.

В современной государственной кадровой политике основное внимание должно быть сосредоточено на повышении профессионализма госслужащих с точки зрения развития их интеллектуального потенциала (знаний, образованности, способностей к аналитическому мышлению); деловых качеств (организаторских способностей, целенаправленности, твердости характера); ситуативной и стратегически-социальной компетентности (жизненного и профессионального опыта, умения действовать в неординарной ситуации, перспективности и системности мышления, коммуникативных качеств).

**Лекция 14 Актуальные проблемы совершенствования государственной**

**службы в РК.**

 Меры по реформированию системы государственного управления и государственной службы, предпринимаемые в целях повышения их эффективности, во многом совпадают с мерами по борьбе с коррупцией. Эти процессы идут параллельно, оказывая взаимное влияние и дополняя друг друга. В конечном итоге, эффективная система управления сокращает возможность совершения коррупционных правонарушений и делает коррупцию невозможным, невыгодным или бесперспективным занятием. Казахстан в процессе реформирования государственной службы воспринял наиболее сильные стороны и достоинства вышеназванных систем организации работы государственного аппарата. В то же время некоторые позитивные положения зарубежных моделей государственной службы еще не учтены или учтены не в полной мере в казахстанском законодательстве. В этой связи представляется актуальным решение следующих вопросов: 1) использование японского опыта «карьерных чиновников» и «пожизненного найма», наиболее «сильными» сторонами которого является повышенное социальное и правовое обеспечение; в этом плане - отход от стандартной шкалы жалований и в большей мере учет в оплате труда административных государственных служащих непрерывного стажа работы на службе у государства; 2) внедрение непрерывной системы обучения государственных служащих на протяжении всей служебной карьеры;   возможность  введения  дополнительных  оплачиваемых  отпусков для получения второго высшего образования или ученой степени (опыт Японии); 3) формирование наиболее эффективных методов работы и повышение заинтересованности государственных служащих к их восприятию и использованию в своей деятельности, обеспечение их стремления к постоянным нововведениям и повышению продуктивности (Сингапур); 4) обеспечение реальной защиты и стабильности положения административных государственных служащих от необоснованных действий, произвола, перемещений и увольнений в зависимости от смены руководителей, занимающих политические должности; 5) внедрение эффективной системы борьбы с коррупцией (Сингапур); 6) реализация принципа политической нейтральности государственных служащих, применяемого в практике США, Франции, Японии и других стран; 7) повышение уровня заработной платы, конкурентоспособной с частным сектором, введение рыночных механизмов оплаты труда госслужащих (Сингапур).

 Для обеспечения высокоэффективной, отвечающей современным потребностям кадровой политики весьма актуальным является вопрос об источниках формирования кадров государственной службы, т.е. тех социальных групп, слоев, категорий граждан, являющихся основой для подготовки, подбора и расстановки государственных служащих. В юридической и политологической литературе общепринято выделять данные источники в зависимости от способа социального изменения кадрового состава государственного органа и принадлежности к нему. При таком подходе признаются два основных вида источников формирования кадров государственных органов: 1) внутренние, под которыми имеются в виду граждане, работающие в государственных органах и отвечающие требованиям, установленным для замещения той или иной должности государственной службы; 2) внешние, под которыми подразумеваются граждане, не работающие в государственных органах, но имеющие необходимые профессиональные и деловые качества для занятия определенной государственной должности.

**Лекция 15 Проблемы совершенствования государственного управления в Республике Казахстан**

Стратегия – 2050 и ежегодные Послания

Президента Республики Казахстан к народу о совершенствовании государственного управления. Государственные Программы, концепции о совершенствовании системы государственного управления.

Выделение приоритетных направлений

государственной политики