



СУЛЕЙМАНОВ А.Ф. – д.ю.н., профессор, директор Евразийского центра экономико-правовых исследований НАО «Университет НАРХОЗ» (Республика Казахстан, г.Алматы);

ЖАППАРОВА А.С. – к.ю.н., профессор-исследователь Евразийского центра экономико-правовых исследований НАО «Университет НАРХОЗ» (Республика Казахстан, г.Алматы);

САЙЛИБАЕВА Ж.Ю. – к.ю.н., профессор-исследователь Евразийского центра экономико-правовых исследований НАО «Университет НАРХОЗ» (Республика Казахстан, г.Алматы)

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Açar sözlər: Dövlət qulluğu sisteminin formalaşması; dövlət idarəçiliyinin prinsipləri; şəffaflıq prinsipi; dövlət qulluğu prinsiplərinin təhlili; hökumət formaları.

Keywords: Formation of the public service system; principles of public administration; the principle of transparency; analysis of the principles of public service; forms of government management.

Ключевые слова: Формирование системы государственной службы; принципы государственного управления; принцип прозрачности; анализ принципов государственной службы; формы государственного управления.

Государственная служба является институтом непосредственной реализации задач и функций государства, где центральное место занимает исполнение законов и указов Президента, которые, в свою очередь, основаны и направлены на реализацию конституционных норм и принципов, заложенных в Основном Законе государства.

Принципы государственной службы основаны на действующих принципах государственного управления, которые, в свою очередь,

базируются на системе принципиальных конституционных начал Основного Закона республики. То есть, ключевое значение в системе принципов государственного управления носят принципы, закрепленные в Конституции – конституционные принципы, они определяют политико-социальную сущность государственного управления в той или иной стране. По мнению В.Н. Уварова, «применительно к государственному управлению принцип выступает центральным понятием, ибо он положен в основу всей управленческой системы» [1, с.34].

Учеными, рассматривающими принципы государственного управления в своих научных работах, предпринимаются различные подходы к вопросу о роли и значении принципов государственного управления, как таковых. Наиболее краткое, но, тем не менее, содержательное определение дает Г.В. Атаманчук. Он отмечает, что принципы государственного управления придают «конкретность и устойчивость в управленческих отношениях, позволяют вернее судить о том, кто и что конкретно должен делать...» [2, с. 189].

Если более широко раскрыть данное суждение, то:

а) принципы выступают в роли официаль-



ных ориентиров, как для нормотворческой, так и для управленческой практики. Они закрепляются в нормативных правовых актах, исполнение которых обязательно и поддерживается всей системой государства. Это направляет поведение участников государственного управления в единое русло в соответствии с руководящими идеями и программами. Они являются исходными установками при принятии как нормативных, так и индивидуальных решений, то есть выражают содержание государственного управления в правовой форме;

б) принципы придают стабильность и устойчивость правовым устоям государственного управления. Закрепляя принципы в законодательных актах, государство устанавливает основополагающие идеи в области управления общественными процессами и, соответственно, создает фундаментальные основы для всего механизма государственного управления и каждого его отдельного элемента;

в) принципы управления играют важную воспитательную роль. При этом необходимо указать, что в процессе управленческой деятельности воспитанию подлежат обе стороны управленческого процесса: управляемая сторона – физические и юридические лица; личность и общество, а также управляющая сторона – государственные органы в лице должностных лиц. Все они воспитываются в процессе соблюдения законности, при принятии тех или иных решений, иначе говоря, в процессе взаимодействия, а также в обыденной жизни. При этом законопослушание и взаимное уважение друг друга и есть смысл принципов государственного управления.

В зависимости от выбранной формы государственного управления, направлений развития государства, каждое государство имеет свои определенные принципы управления. С теоретической точки зрения, принципы государственного управления можно разделить на пять основных блоков:

- 1) общесистемные принципы;
- 2) структурно-целевые принципы;
- 3) структурно-организационные принципы;
- 4) структурно-функциональные принципы;

5) структурно-процессуальные принципы.

Общесистемные принципы государственного управления вытекают из природы общества и государства и значимы для всей системы государственного управления. К ним следует отнести: принципы объективности; демократизма; законности; правовой упорядоченности; разделения властей и публичности.

Структурно-целевые принципы, по мнению Г.В. Атаманчука, определяют отношение к постановке и достижению целей: принцип согласованности целей; взаимодополняемости целей; подчинения частных целей общим; последовательности в достижении целей.

Структурно-организационные принципы определяют функциональное регулирование: концентрация функций; совместимость функций; комбинирование функций; достаточное разнообразие функций и др.

Структурно-функциональные принципы: единство системы государственной власти; территориально-отраслевые принципы, определяющие зависимость государственных и организационных структур от территориального деления; многообразие организационных связей органов государственной власти; сочетание коллегиальности и единоначалия; линейно-организационный принцип, раскрывающий объем и содержание подчиненности и управленческого взаимодействия в организационной структуре государственного управления.

Особую роль в системе принципов государственного управления играют структурно-процессуальные принципы, а именно: принцип конкретизации управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты; принцип соответствия форм, методов и стадий деятельности органов государственного управления их функциям и организации; принцип стимулирования рациональной и эффективной управленческой деятельности.

Все эти принципы в той или иной мере должны находить свое отражение в управленческой деятельности, в том числе лежать в основе организации и деятельности государственной службы.

Необходимо помнить о том, что социали-



стические республики, действовавшие в рамках советского права, прошли определенные этапы государственного управления, где принципы в правовой доктрине существовали главным образом как теоретическое, предельно идеологизированное начало. «По сути, под принципами понимались не столько правовые, сколько политические идеи, которым отводилась лишь роль некоего ориентира для законодателя и правовой политики. Исключительно позитивистское понимание права не придавало принципам значения самостоятельных источников права, выводило их из законодательных норм, и уже в силу этого понимания они не могли служить критерием оценки этих норм, как, впрочем, не допускалась и сама эта оценка. Даже закрепленные в предельно обобщенной форме и в основах отраслевого законодательства, и в конституциях принципы никогда не действовали напрямую, не применялись судами и иными органами» [3, с.189].

Переход в новую формацию государственности, построение суверенного права, создание и развитие собственных национальных институтов государственного управления потребовали создания собственного национального права, закрепляющего базовые, принципиальные начала развития каждого института государственного управления. Закон не только должен закреплять, но и обеспечивать их неукоснительное соблюдение. Именно законодательное закрепление принципов государственного управления позволяет вернее судить о том, «кто» и «что» должен делать для реализации этих принципов и гарантировать строгое их соблюдение.

Практическое действие принципов государственного управления также не зависит от них самих, а всецело определяется отношением к ним людей. И зачастую определяется или диктуется уровнем сознания населения. Кроме того, зачастую в ранг принципов государственного управления возводят требования, правила, которые признаны целесообразными, в основе которых лежат обычаи, традиции, а также прецеденты, устоявшиеся в обществе. По своей сути принципами при-

знаются определенные закономерности, отношения, взаимосвязь и правила.

Для того, чтобы быть возведенными в ранг «принципов» закономерности, правила, отношения и взаимосвязи должны отвечать ряду требований, а именно:

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

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

3) охватывать преимущественно такие закономерности, отношения и взаимосвязь, которые присущи государственному управлению как целостному социальному явлению, то есть имеют общий, а не частный характер;

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

Как нами было сказано выше, сущность и содержание принципов государственного управления напрямую воздействуют на принципы государственной службы. Принципы государственного управления являются основой и факторами формирования принципов государственной службы.

В.М. Манохин отмечает, что «анализ принципов государственной службы зависит от различных подходов к пониманию государственной службы: при трактовке ее только как деятельности государственных служащих выделяется только один принцип (равный доступ к государственной службе); если же государственная служба рассматривается как организационно-правовой институт в системе государственной организации, то тогда в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы (законность, дисциплина, народность и т.д.)» [4, с.143].

Системный анализ принципов государственной службы позволяет рассматривать государственную службу как единый, целостный институт, направленный на реализацию



задач и функций государства, нацеленных на достижение оптимального политического и социально-экономического эффекта.

Анализ принципов самой госслужбы показывает, что есть ключевые принципы, они остаются постоянными, базовыми. Они закреплены Основным Законом государства и находят свою непосредственную реализацию во всех сферах государственного управления (принцип законности, принцип единства государственной власти, несмотря на ее разделение на три ветви власти, и др.). Другие же принципы—это принципы специализированные, институциональные. Они рассчитаны на регулирование определенных, но очень важных для этого института отношениях, представляющих собой объективную закономерность или направление, цель, идею, которую необходимо достичь.

Существуют различные подходы к систематизации принципов государственной службы. Выделяют конституционные, организационно-функциональные, отраслевые, специальные принципы. Но при этом авторами делается пояснение, что под отраслевыми и специальными признаками необходимо понимать принципы, содержащиеся в специальных нормативных правовых актах о государственной службе и определяющие специфические отношения государственно-служебного характера, как, например, принципы воинской службы. В советский период принципы государственной службы делили на политико-правовые и организационные. В настоящее время преобладает точка зрения о необходимости разделения принципов государственной службы на два основных вида: конституционные и организационные [5]. При этом такое разграничение обусловлено не только на основании нормативного закрепления, но и смысловой нагрузкой каждого принципа, тем более что Конституция Республики Казахстан напрямую или косвенно устанавливает основные критерии организации и функционирования госслужбы.

В законодательстве Казахстана установлен следующий перечень принципов государственной службы: законность; казахстанский

патриотизм; единство системы государственной службы, независимо от разделения государственной службы на законодательную, исполнительную и судебную власти; приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства; общедоступность государственной службы; добровольность поступления на государственную службу; профессионализм и компетентность государственных служащих; обязательность исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами; подконтрольность и подотчетность государственных служащих; учет общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну; правовая и социальная защищенность государственных служащих; поощрение государственных служащих за добросовестное, инициативное выполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности; личная ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий; непрерывность повышения квалификации государственных служащих.

В соответствии с п.1 ст. 33 Конституции Республики Казахстан граждане имеют право непосредственно участвовать в управлении делами государства [7]. Государственная служба есть одна из основных форм реализации данного права. Через всю Конституцию и законодательство о государственной службе проявляется реализация данного принципа. Поступая на государственную службу, граждане сами становятся участниками управленческих процессов, субъектами государственного управления, наделенными властными полномочиями и выступающими от имени государственного органа. При этом на них будет возлагаться обязанность реализации задач и функций государства, исполнение политики и приверженности определенным принципам и правилам.

На раскрытии содержания некоторых принципов мы остановимся более подробно.



Ю.Н.Старилов достаточно подробно рассматривает сущность принципа законности. Он понимает под этим необходимость, обязанность государственных служащих соблюдать:

1) Конституцию страны, законодательные и подзаконные акты;

2) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры и соглашения;

3) свои права и обязанности, то есть возложенные на него полномочия [6, с.149].

Государственный служащий может действовать только в рамках своих должностных полномочий, служебных обязанностей. Любое превышение своих полномочий, недолжное их исполнение является противоправным действием и подлежит наказанию. Именно государственные служащие, являющиеся носителями государственных функций и полномочий, должны быть ярыми приверженцами законности.

Власть, основанная на праве - есть правовая власть, способная обеспечить и защитить права и свободы личности, ее честь и достоинство. Цель правовой власти – употребление своей силы на обеспечение человеческого достоинства, создание условий гражданам на свободную реализацию своих прав и законных интересов, опирающуюся на предсказуемость действий власти.

Принцип казахстанского патриотизма - это морально-нравственный принцип, облаченный в правовую форму.

Пункт 2 статьи 1 Конституции РК официально установил основополагающие принципы деятельности Республики: принцип казахстанского патриотизма; принцип общественного согласия; принцип политической стабильности; принцип экономического развития на благо всего народа; принцип решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме и выборы депутатов в Парламент[7]. Само понятие «казахстанский патриотизм» довольно широкое и многогранное, включающее в себя различные элементы осознания человека себя гражданином страны, личностью, обла-

дающим правами и обязанностями, осознание своей национальной и религиозной принадлежности и прочих аспектов, из которых складывается любовь к Родине, своей стране.

Принцип единства системы государственной службы, независимо от деления государственной службы на законодательную, исполнительную и судебную власти.

Одной из наиболее значимых функций государственных институтов является разработка согласованных планов и оптимальных программ для достижения и укрепления:

а) безопасности и стабильности государства и его граждан с точки зрения демократических свобод, прав и обязанностей;

б) устойчивого и стабильного роста уровня жизни и возможности выбора для людей;

в) благоприятной политической и законодательной среды;

г) институциональных возможностей и человеческих ресурсов, отвечающих потребностям всех граждан и страны в целом;

д) мер по предоставлению базовых социальных услуг;

е) мер по защите окружающей среды Казахстана, рациональному, устойчивому развитию всех его естественных ресурсов.

Достижение этих целей возложено на всю систему государственных органов Казахстана, а именно на законодательные, исполнительные и судебные органы власти. Достижение и реализация вышеперечисленных задач и целей возможны только при системном взаимодействии, одним из средств которой является единство государственной службы республики.

Выбор пути демократического развития независимого Казахстана предопределил *разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви*. Закрепление и непосредственная реализация данного принципа была осуществлена Конституцией РК 1993 года и продолжена дальнейшими конституционными реформами нашей республики.

Данный принцип является классическим для демократических стран и призван обеспечить реализацию системы сдержек и противовесов в процессе деятельности государствен-



ных органов власти, ключевым координатором и арбитром которой является Президент. Но при всем этом государственная власть едина и все государственные органы обязаны обеспечивать государственное управление. Государственное управление как универсальное понятие является функционированием государственной власти: оно несет в себе все свойства государства как ядра политической системы общества и выражает его сущность и социальное назначение. И независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви специфические свойства государственного управления имеют место и в его видовых проявлениях.

Органы законодательной, судебной и исполнительной власти самостоятельны и каждый из них выполняет задачи и функции государственной службы. Соответственно выделяются три основные функции государственной службы (законодательная, исполнительная и судебная) и каждая из них должна самостоятельно исполняться соответствующим органом государственной власти, следовательно, государственной службы и государственными служащими.

Единство государственной службы обеспечивается наличием единой законодательной базы, единой и обязательной для всех государственных служащих, независимо от места работы и возлагаемых на них функций, полномочий. Исключение составляют военнослужащие и приравненные к ним лица, а также работники дипломатического корпуса, что связано со спецификой их деятельности.

С целью разработки и реализации единой кадровой политики в Республике успешно действует Агенство РК по делам государственной службы, которое, в свою очередь, ведет единые реестры госслужащих, проводит анализ и вносит предложения по совершенствованию законодательной базы, на основе которой вырабатываются методические рекомендации.

Единство системы государственной службы не исключает наличие специфики службы в различных структурах. Также наличие единой законодательной базы не исключает воз-

можности принятия и реализации специальных нормативных правовых актов, зачастую это военизированные и правоохранные структуры.

Принцип приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства. Данный конституционный принцип находит свою непосредственную реализацию именно через институт государственной службы. Принцип становится реальностью, а не просто конституционно закрепленной теорией, если он не только установлен и закреплен законом, но и является закономерностью в деятельности всех государственных служащих, в принимаемых ими нормативных и индивидуальных актах государственного управления, управленческих решениях. Именно реализация этого принципа является проблемой в практике деятельности государственных органов власти. Достаточно сложно принять решение в случаях несовпадения, а иногда и полного противостояния интересов личности и государства, что зачастую происходит на практике.

Приоритет прав и свобод человека и гражданина с теоретической и практической точек зрения означает верховенствующее положение прав и свобод человека и гражданина. Данный конституционный принцип, положенный в основу деятельности госслужбы, очень тесно связан с принципом гуманизма, то есть признанием высшей ценности человеческой личности, ее прав на свободное развитие и проявление способностей, утверждение блага индивидуума как критерия оценки качества общественных отношений.

Обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан реализуется посредством:

- законодательного закрепления обязанностей государственных органов, должностных лиц, а значит, государственных служащих перед гражданами;
- правовой регламентации эффективного контроля и надзора за работой должностных лиц;
- установления ответственности государственных служащих (должностных лиц) за нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Сущность приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия самого населения в государственном управлении и в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни. На наш взгляд, суть и гарантированность принципа прерогативы прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства заключается в наложении обязанностей на госслужащих соблюдать, охранять, защищать и обеспечивать права и свободы личности.

Принцип транспарентности государственной службы. Пункт 2 ст. 20 Конституции РК устанавливает: «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом». С учетом конституционного права граждан на участие в государственном управлении, право на получение информации может быть реализовано физическими и юридическими лицами Республики Казахстан посредством получения любой интересующей их информации о деятельности государственных органов и должностных лиц, принимаемых государственных решениях, их реализации, знакомиться с отчетами государственных органов. Этому способствует развитие современных информационных технологий и вхождение Казахстана в открытое мировое информационное пространство.

В перестроечное время в Советском Союзе впервые прозвучало понятие «гласность», что означало открытость деятельности государственного администрирования для общественности, где основные функции возлагались на средства массовой информации. Сегодня СМИ являются только лишь одним из инструментов обеспечения доступности информации для общества. Появились Интернет и мультимедиа, которые активно используются государственными органами, в том числе и для обеспечения выяснения и определения общественного мнения и гласности государственного управления. Но само понятие «гласность» приобретает процессуальное значение.

Новый виток развития гражданского обще-

ства, а именно открытого гражданского общества, требует не только гласности, но и (в рамках возможного) прозрачности государственного регулирования, деятельности отдельно взятого государственного органа и его структурных подразделений, движения финансовых потоков (исполнения республиканского и местных бюджетов) и др. Рядом европейских и азиатских стран были приняты специальные нормативные акты, регламентирующие процедуру обеспечения прозрачности государственного управления.

С конца XX века начался новый этап развития государственного управления – транспарентного, прозрачного. На повестку дня вынесено новое понятие «транспарентность», то есть прозрачность, которое зачастую все больше и больше связывают именно с государственным управлением. Так, Япония приняла Закон «О транспарентности государственного управления» в 1996 году. На сегодняшний день многие страны приняли подобные законы, где этот термин является ключевым. То есть мировое сообщество взяло на вооружение именно понятие «транспарентность» как более полное и более содержательное по значению.

Учет общественного мнения является лишь одной из составных сегодняшних реалий, а именно необходимости построения активного гражданского общества – цель, которая определена как одна из перспектив дальнейшего развития современного казахстанского общества.

Обеспечение прозрачности деятельности государственных органов определено Президентом Республики как прерогативное направление развития государственного аппарата, для чего в нашей стране предпринят комплекс мер, в том числе и введение электронного правительства. Каждый государственный орган имеет официальные сайты и руководитель аппарата государственного органа несет ответственность за его содержание и обновление. В настоящее время создано и действует более 100 постоянно обновляемых сайтов государственных органов. Но качественное содержание многих из них оставляет желать лучшего. Так, Международный Центр журналистики MediaNet при поддержке Фонда «Сорос-Казахстан» провел анализ 70 сайтов



государственных органов РК. Данный анализ показал, что достаточно неплохо дела обстоят с дизайном и информацией о нормотворчестве. Но аналитическая информация и оперативность сайтов вызвали серьезные критические замечания. Наибольшей критике подверглось отсутствие в сайтах таких важных серверов, как «вопрос-ответ», возможность подписки на новости, интерактивные вопросы, архив новостей.

Считаем, что принцип прозрачности является одним из основных начал современной системы государственного управления и

должен лечь в основу деятельности государственного аппарата и быть принципом организации и деятельности государственной службы современного Казахстана. Поэтому мы предлагаем включить принцип прозрачности в систему принципов государственной службы Республики Казахстан. Кроме того, считаем, что данный принцип носит непосредственно конституционный характер и вытекает из конституционно гарантированного права гражданина на участие в государственном управлении и на свободу получения и распространения информации.

Список использованной литературы:

1. Уваров В.Н. Государственная служба и управление: учебник. – Петропавловск: Сев.-Каз. юрид. академия, 2004. – 416 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Там же
4. Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юридическая литература, 1966. - 195 с.
5. Стариков Ю.Н. Государственная служба в РФ. Теоретико-правовые исследования. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1996. – 356 с.
6. Там же
7. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями. <https://adilet.zan.kz>

**Suleymanov A.F.
Japparova A.S.
Saylibaeva J.Y.**

Qazağıstan respublikasının dövlət qulluğu sisteminin tələbə edilməsi prinsipləri

Bu məqalədə müəlliflər Qazaxıstan Respublikasında dövlət qulluğunun mövcud prinsiplərini təhlil edirlər. Müəlliflər prinsiplərin vacibliyini nümayiş etdirir və onların dövlət qulluğunda birliyin yaranmasına necə kömək edə biləcəyini izah edirlər. Məqalənin yekun bölməsində müəlliflər açıqlıq prinsipinin xüsusi əhəmiyyətini və demokratik hüquqi dövlətin qurulmasına necə töhfə verdiyini izah edirlər.

**Suleymanov A.F.
Zhapparova A.S.
Sailibayeva Zh.Yu.**

Principles for forming the system of the civil service of the republic of Kazakhstan

In this article, the authors analyze the existing principles of public service in the Republic of Kazakhstan. The authors demonstrate the importance of the principles and explain how they can help create unity in the public service. In the final section of the article, the authors explain the special importance of the principle of transparency and how it contributes to the establishment of a democratic rule of law state.