

3.2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ НОВОГО ЗАКОНА «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

Э.Э. Дуйсенов

д.ю.н., профессор Евразийской юридической
академии им. Д.А. Кунаева (г. Алматы)

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» глава государства, в качестве одного из приоритета, ставит следующую задачу: «Предстоит сформировать профессиональный государственный аппарат, для которого, в соответствии с провозглашенными мной сегодня принципами служение народу и государству превыше всего.¹

Необходимость решения данной задачи закреплена и в Плане нации «100 конкретных шагов».² Причем, первая институциональная реформа в Плане нации так и обозначена: формирование профессионального государственного аппарата, и первые 15 шагов нацеливают на модернизацию государственного управления, как сферы профессиональной деятельности государственных служащих.

В целях реализации этих концептуальных стратегических, политико-правовых документов 23 ноября 2015 года за №416-VЗРК принят новый закон «О государственной службе Республики Казахстан» и целый пакет основных и производных

¹ «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Послание Президента Республики Казахстан – лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года. Алматы, 2013. С.46.

² Сто конкретных шагов Президента Н. Назарбаева [Электронный ресурс]. Алматы, 2015 // Режим доступа <http://m.zakon.kz/4713070-sto-konkretnykh-shagov-prezidenta.html>. – Загл. с экрана.

подзаконных нормативных правовых актов,³ направленных на реализацию данного закона.

Таким образом, можно констатировать, что в стране с 1 января 2016 года начало действовать практически новое государственное служебное законодательство.

Следует отметить, что проблема необходимости профессионализации государственной службы поднимается и в правовой науке и на практике, начиная с приобретения Казахстаном суверенитета и независимости, когда на смену старой административно-командной системе государственного управления пришла новая, основанная на принципах демократического правового государства система организации государственной власти и, соответственно, государственной службы. Идеи профессионализации государственной службы были отражены и в Указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона «О государственной службе» 1995 года, и в предыдущем Законе «О государственной службе» 1999 года. Однако, учитывая то внимание, которое глава государства уделяет данной проблеме в вышеуказанных стратегических политико-правовых документах, есть основания полагать, что проблема эта положительно не решена и до настоящего времени.

Анализ нового закона «О государственной службе» позволяет сделать некоторые обобщения. По сравнению с предшествующим законом, новый закон существенно расширил сферу правового регулирования государственной службы. Если в старом законе 1999 года было всего 30 статей, то в новом их уже 68. Вместе с тем, следует отметить, что уже через четыре месяца после вступления в силу нового закона, в него внесено 14 дополнений и изменений (на 06.04.2016 г.).

На мой взгляд, новый Закон о государственной службе содержит в себе немало новелл, направленных на совершенствование государственной службы, как комплексного социально-

³ См.: Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 06 апреля 2016 года №480-VЗРК.

правового института, в нем нашли отражение многие идеи демократизации общества и правового государства.

В настоящее время в науке административного права и государственного стран постсоветского пространства существуют различные точки зрения на состояние и развитие государственно-служебного законодательства. Причем позиции эти весьма полярны. Одни предлагают идти по пути кодификации государственно-служебного законодательства, другие – по пути его консолидации, третьи считают, что такой необходимости нет, вполне достаточно одного обычного закона и подзаконного нормативно-правового массива, детально регулирующего сферу государственной службы. Именно по последнему пути пошел законодатель Казахстана.

В данном аспекте, хотелось бы отметить, что наиболее оптимально, на мой взгляд, к построению системы государственной службы и ее правовому регулированию подошел российский законодатель, который обозначил Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года №58-ФЗ не иначе как «О системе государственной службы». Заложив в данном законе общие начала, основные принципы, российский законодатель разграничил в нем сферы государственной власти и государственной службы, сформулировал основы построения системы государственной службы для всех ее видов. Прямо обозначил наличие в стране федеральной и муниципальной службы, а также классифицировал на следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- правоохранительная служба;
- военная служба.

Все три вида этой общественно-полезной деятельности, безусловно, безапелляционно и категорично являются государственной службой. Причем российский законодатель прямо указал, что действие данного закона не распространяется на политических руководителей, т.е. на политическую службу. И этот подход также является вполне обоснованным. Нельзя смешивать сферы государственной власти и административной государственной службы. Приняв за основу этот закон, российский законодатель, соответственно законодательно отдельными законами урегулировал все три вышеуказанных

вида государственной службы, создав, таким образом, стройную систему соответствующей службы в стране.

Надо полагать, что опыт российского законодателя следовало бы использовать и в Казахстане, с учетом унитарного устройства нашего государства. Тем более что общими для России и Казахстана являются: форма правления – президентские республики; сохранение вертикали власти – центральные и местные государственные органы (местное самоуправление); наличие единых подходов к правовому регулированию государственной службы – гражданской и административной правоохранительной, военной.

Естественно встает вопрос о содержании понятия *гражданская служба*. В России и Казахстане оно имеет разное смысловое значение. Из смысла Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ (в редакции от 30.12.2015 г.) следует, что им регулируется (по аналогии с Казахстаном) административная государственная служба, во исполнение закона РФ «О системе государственной службе Российской Федерации». В Казахстане же, согласно трудовому кодексу под гражданской службой понимается профессиональная деятельность гражданских служащих по исполнению должностных полномочий, направленных на реализацию задач и функций казенных предприятий, государственных учреждений, осуществление технического обслуживания и обеспечение функционирования государственных органов (подпункт 1), пункт 1 статьи 1 ТК РК). Таким образом, под гражданской службой в Республике Казахстан следует понимать общественно-полезную профессиональную деятельность граждан в государственных организациях (врачи, педагоги, инженеры, работники музеев, театров и др.). Именно так в «широком смысле» понималась государственная служба в СССР, когда о частной собственности не могло быть и речи. В условиях современной казахстанской действительности резонна постановка следующих вопросов:

1. Чем, например, отличается профессиональная деятельность преподавателя государственного вуза и преподавателя частного вуза?

2. Если, например, преподаватель государственного вуза является гражданским служащим, то каким служащим будет преподаватель частного вуза?

Ведь оба преподавателя выполняют практически одинаковые функции – занимаются обучением, воспитанием студентов, научными исследованиями. Значит, в одном случае преподаватель государственного вуза будет гражданским служащим, в другом – преподаватель частного вуза просто наемный работник. Хотя род их профессиональной деятельности иначе как служебной (научно-педагогической) не назовешь!

В России же, государственная гражданская служба это административная государственная служба в нашем понимании.

Начиная с 1997 года, автор настоящей статьи неоднократно в своих научных изысканиях, в публичных выступлениях в СМИ поднимал проблемы, связанные с необходимостью классификации всей общественно-полезной деятельности, подпадающей под служебную на:

- службу в государственной сфере;

- службу в негосударственной сфере.

Служба в государственной сфере это:

- служба в государственных органах;

- служба в государственных организациях.

Служба в государственных организациях это:

- политическая служба;

- государственная служба.

Государственная служба – это гражданская служба на административных государственных должностях;

- военная служба;

- полувоенная служба (милитаризованная) или служба в правоохранительных органах.

Служба в государственной сфере – это собственно служба в организациях (предприятиях, учреждениях), где собственником является государство, либо доля государства и имущество которого превышает 50%. Данный вид общественно-полезной деятельности можно было бы обозначить публичной службой.

Что касается службы (как общественно-полезной деятельности) в негосударственной сфере, то поскольку она не

является объектом публичного права должна детально регламентироваться нормами частного права.

В новом Законе о государственной службе Республики Казахстан законодателем предпринята попытка привести в определенную систему различные виды государственно-служебной деятельности. В законе этом появилось больше статей, регламентирующих вопросы политической государственной службы, действие этого закона распространяется и на правоохранительную службу, где в части, не урегулированной данным законом, действуют нормы закона о правоохранительной службе.

Безусловно, положительным является антикоррупционная направленность нового закона, даже при том, что отдельные его положения дублируются с положениями закона о противодействии коррупции в Республике Казахстан.

Можно констатировать, что закон этот создает реальные правовые преграды возникновению коррупции и другим правонарушениям на государственной службе.

Весьма позитивным является и более детальная (по сравнению с предшествовавшим законом о государственной службе) регламентация в новом законе служебной этики государственных служащих.

Вернувшись, тем не менее, к видовой классификации государственных служащих, необходимо отметить, что подразделяя государственную службу на политическую и административную, законодатель Казахстана в п. 16 ст.1 дает определение политического государственного служащего, но не дает определения политической государственной службы. В п.6 этой же статьи дается лишь общее понятие государственной службы, а в п. 12 той же статьи понятие государственного служащего.

Вместе с тем, учитывая значимость политической службы (профессиональной деятельности высших должностных лиц государства) есть все основания полагать, что данный вид служебной деятельности должен быть более детально регламентирован в законе о государственной службе. Это крайне важно и в связи с тем, что политическая государственная служба в данном законе освещена лишь фрагментарно.

Действительно, в п. 1 ст. 3 Закона о государственной службе устанавливается, что действие его распространяется на всех государственных служащих, за исключением случаев, когда Конституцией, конституционными законами или иными законодательными актами Республики Казахстан для них определен иной правовой статус. Это актуализирует проблему необходимости закрепления в базовом законе, регулирующем государственную службу в стране, понятия «политическая государственная служба».

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать следующие теоретические обобщения:

В условиях процесса глобализации, финансового кризиса, еще недостаточно развитых в Казахстане демократических институтов и гражданского общества, а также имеющих в государственной службе негативных явлений (коррупция, протекционизм, карьеризм, клановость и т.п.) назрела объективная необходимость унификации законодательства в сфере политической государственной службы. В первую очередь, проблема эта затрагивает исполнительную ветвь власти, где задействовано подавляющее большинство политических государственных служащих.

Необходимо и возможно еще существенно сократить количество политических государственных должностей, содержащихся в Реестре.

Думается, что должности заместителей руководителей государственных органов и приравненные к ним должности, особенно в сфере исполнительной власти, не являются политическими, поскольку порядок их замещения, как правило, существенно отличается от замещения политических государственных должностей первыми руководителями.

Далее, заместители руководителей органов государственной власти не могут самостоятельно определять политику данных органов, а являются скорее, проводниками этой политики. Их профессиональная деятельность в функциональном отношении и направлена больше на реализацию задач и функций органов государственной власти и обеспечение деятельности первых руководителей этих органов, что, по сути, стирает различия между ними и административными

государственными служащими. Кроме того, заместители руководителей органов государственной власти не могут быть субъектами конституционно-правовой, политической ответственности.⁴

Пересмотр Реестра политических государственных должностей на предмет выведения из него должностей заместителей руководителей органов государственной (в первую очередь исполнительной) власти и приравненных к ним должностей, позволит более четко разграничить сферы политической власти и государственной службы.

Не имея возможности в рамках одной статьи осветить весь круг проблем и вопросов правового регулирования государственной службы, хотелось бы отметить, что правовой институт государственной службы, как составная часть отрасли административного права, все еще нуждается в правовой дерегуляции. Это объективная необходимость, вызываемая внутренними и внешними факторами, влияющими на построение в Казахстане демократической, правовой государственности.

3.3. О НЕКОТОРЫХ НОВЕЛЛАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Р.А. Подопригора

д.ю.н., профессор Каспийского университета
(г. Алматы)

Акты административного законодательства, как правило, являются гораздо менее заметными, чем, к примеру, акты уголовного или гражданского законодательства. Вряд ли можно встретить человека, который не слышал бы про Уголовный или

⁴ Ничего лучше человечество еще не придумало», посвященная программе Президента Н. Назарбаева «100 конкретных шагов» // «Казахстанская правда» от 12 июня 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа www.kazpravda.kz. С. 22. – Загл. с экрана.