

**Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права
Российской академии наук**

на правах рукописи

Турисбек Айнур Заутбекқызы

**Государственная служба в Республике Казахстан
(проблемы теории и практики)**

Специальность: 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва - 2012

Диссертация выполнена в секторе административного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук

Официальные оппоненты:

Барциц Игорь Нязбеевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Колодкин Леонард Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Старилов Юрий Николаевич
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Ведущая организация:

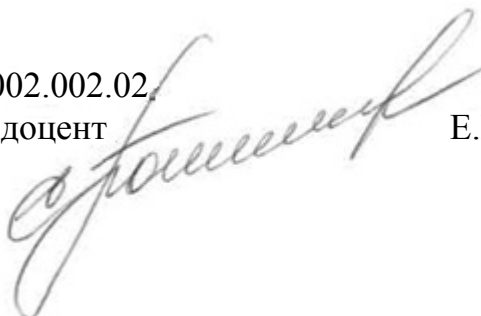
Российская академия правосудия

Защита состоится «24» мая 2012 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д.002.002.02 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, Москва, ул. Знаменка, д.10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

Автореферат разослан «___» _____ 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д.002.002.02,
кандидат юридических наук, доцент



Е.В.Понилова

Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Государственная служба является важнейшим инструментом для достижения целей государственной политики. Распад СССР и обретение бывшими союзными республиками политической самостоятельности привели к переосмыслению методов государственного управления, а вместе с ними способствовали совершенствованию института государственной службы. Основными недостатками советской модели государственной службы в Казахстане, как и во всех бывших советских республиках, были: почти полная политизация госслужбы, подчинение профессиональных критериев отбора кандидатов на государственную службу и продвижения по государственной службе политическим; отсутствие конкретных условий занятости в секторе государственной службы; формализация государственной службы, при которой политические установки и практика их реализации.

Становление демократического, правового и социального государства невозможно без эффективного государственного аппарата, основой которого являются кадры государственной службы. Одной из приоритетных задач государственного строительства является профессиональная подготовка государственных служащих, способных обеспечить высокую эффективность, компетентность и безупречность работы государственных органов. В настоящее время в большинстве постсоветских республик, включая и Казахстан, административная реформа вступила в новую стадию развития. Ее меры направлены на совершенствование процессов государственного управления и улучшение качества предоставления государственных услуг, повышение уровня профессионализма, результативности деятельности государственного аппарата.

В Послании народу Казахстана от 6 февраля 2008 г. Президент РК подчеркнул: «Главной целью административной реформы должно стать повышение эффективности и результативности работы управленческого аппарата. Чтобы чиновники служили народу, как следует. Одним из ключевых элементов административной реформы должна стать новая кадровая политика в стране. Человеческий фактор становится определяющим на современном этапе развития. Необходимо разработать современные подходы, направленные на формирование в системе государственного управления профессионального ядра управленцев новой формации».¹

Потребности успешного развития Республики Казахстан, как и любого другого современного государства, требуют разработки новых подходов в управлении государством, адекватной подготовки и использования кадров государственной службы. Именно они должны обеспечить дальнейшее укрепление государственности, результативность реформ и необратимость социально-экономических преобразований. Реализация новых подходов к совершенствованию государственной службы должна осуществляться на основе казахстанского и зарубежного опыта, в том числе российского, с учётом исторических, культурных, национальных традиций и управленческой практики, а

¹ Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана (Астана, 6 февраля 2008 г.) // Казахстанская правда. 2008. 7 февраля.

также современных тенденций мирового развития. Изменения в системе общественных отношений, новые задачи, стоящие перед государством, требуют системного научного мониторинга, теоретического осмысления и адекватной правовой регламентации. При этом правовая база должна не только отражать сегодняшнее состояние государственной службы, но и создавать необходимые условия для её дальнейшего развития. Становится очевидным, что возникающее противоречие между устаревшими правовыми решениями и растущими потребностями правоприменительной практики сдерживает развитие общественных отношений, негативно сказывается на состоянии государственного управления, снижает эффективность административной реформы. В этой связи исследование процесса формирования и развития института государственной службы в Республике Казахстан представляется актуальным и одновременно отвечающим потребностям ускорения развития страны.

Актуальность темы настоящего исследования состоит и в том, что и национальный опыт, и опыт зарубежных стран указывают на невозможность создания эффективной системы государственной службы без разработки и применения научно обоснованных и выверенных на практике концепций. В этой связи рост научного интереса к проблемам теории и практики государственной службы в Республике Казахстан имеет объективные основания. Несмотря на большой объем научной литературы, посвященной отдельным аспектам организации и функционирования данного института в Республике Казахстан и за рубежом, всестороннее целостное исследование национальной модели государственной службы, различных ее сторон, анализ тенденций их развития с позиций современных условий и задач, стоящих перед государством, остаются насущной задачей юридической науки. Все это предопределило выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Вопросы понятия, структур, формирования и организации государственной службы, целей и функций, классификации ее видов, порядка поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, правового статуса государственных служащих, зарубежного опыта государственной службы были предметом многочисленных исследований ведущих российских ученых-юристов в области конституционного и административного права, а также историков, политологов и социологов, в том числе советского периода. Среди них можно назвать труды Алехина А.П., Атаманчука Г.В., Бахраха Д.Н., Барабашева А.Г., Барцица И.Г., Белолипецкого В.К., Бельского К.С., Василенко И.А., Веденеева Ю.А., Воробьева В.А., Граждана В.В., Гришковца А.А., Гулиева В.Г., Демина А.А., Зенкова М.Ю., Игнатова В.Г., Казанцева Н.М., Колодкина Л.М., Лазарева Б.М., Лобанова В.В., Лунева А.Е., Майбородовой С.О., Мальцева В.А., Манохина В.М., Манчевой А.В., Матирко В.И., Ноздрачева А. Ф., Оболонского А.В., Овсянко Д.М., Охотского Е.В., Пахомова И.Н., Понеделкова А.В., Розенбаума Ю.А., Старостина А.М., Старилова Ю.Н., Сулемова В.А., Тимошенко И.Г., Тихомирова Ю.А., Тихонова Р.Е., Хаманевой Н.Ю., Чикановой Л.А., Чиркина В.Е., Шульженко Ю.Л. и др. В частности, этим вопросам посвящен ряд монографий, опубликованных в

последние годы, сборников материалов научных конференций, статей, а также учебников и учебных пособий.²

Различные аспекты государственной службы изучались также на уровне диссертаций на соискание ученой степени доктора³ и кандидата юридических наук⁴. Проблемы государственной службы исследовались и в других областях общественных наук.⁵

На протяжении последних 15 лет в правовой и политической науках современного Казахстана эти проблемы разрабатывались в работах Абдрахимова Г.Р., Айтхожина К.К., Акчурина А.Н., Баишева Р.Ж., Баймаханова М.Т., Байменова А.М., Дуйсенова Э.Э., Жанузаковой Л.Т., Ишмухамедовой А.К., Капарова С.Г., Крепака П.И., Культемировой Л.Т., Макулбековой А.М., Мухамеджанова Э.Б., Нугмановой Э.А., Подоприторы Р.А., Садвакасовой А.К., Сапаргалиева Г.С., Сартаева С.С., Такуова Х., Таранова А.А., Токтыбекова А.А., Турисбекова З.К., Уварова В.Н., Уркумбаева Б.Ф. и других авторов.

Несмотря на то, что вопросам государственной службы Казахстана и правового статуса государственных служащих посвящен ряд монографий⁶ и

² См., например: Барабашев А.Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы, аналитический обзор направлений и содержания реформирования государственной службы в Российской Федерации. СПб, 2005; Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 2004; Государственная служба: учебник для вузов. М.- Ростов-н/Д, 2004; Государственная служба современной России: проблемы реформирования и эффективного функционирования. Монография. / Под ред. проф. В.Г. Игнатова. Ростов-н/Д., 2003; Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общ. ред. Иванова В.П. М., 2003; Гришконец А.А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации. М., 2005.

³ Гришконец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук, М., 2004; Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2000; Овсянко Д.М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук, М., 1998; Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук, Саратов, 1996.

⁴ См., например: Андрушкин Р.В. Кадровое обеспечение государственной службы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001; Киржиманов М.Г. Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации в РФ. Дисс...канд. юрид. наук. М., 2003; Китин Е.А. Организационно-правовые вопросы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Российской Федерации: Дисс...канд. юрид. наук. СПб., 2000.

⁵ Кузнецов Е.И. Коррупция в системе государственного управления: социологическое исследование: Автореф. дисс. ... канд. соц. наук. СПб., 2000; Терентьева Екатерина Владимировна. Система оценки и оплаты труда федеральных государственных служащих: основные направления развития: Дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2008.

⁶ См., например: Байменов А. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. Астана, 2000; Уваров В.Н. Государственная служба и управление. Петропавловск, 2004; Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Астана, 2003; Турисбеков З.К., Капаров С.Г. Управление государственной службой в Республике Казахстан. Екатеринбург, 2002.

кандидатских диссертаций,⁷ многие из них были написаны на базе утратившего силу законодательства или в период, предшествовавший внесению изменений в Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» и принятия новых подзаконных актов в данной сфере, либо касались лишь отдельных аспектов избранной темы. Кроме того, за годы независимости Казахстана по данной теме в Республике защищена лишь одна докторская диссертация.⁸

Наше исследование подготовлено на основе анализа и обобщения законодательства и практики государственной службы Казахстана с учетом опыта России и других зарубежных стран. По результатам проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственной службы.

Цели и задачи исследования. Цель настоящего исследования заключается в комплексном анализе проблем теории и практики государственной службы современного Казахстана и разработке предложений по совершенствованию ее правовых и организационных основ.

Для достижения данной цели были поставлены и решались следующие задачи:

- изучить теоретико-методологические основы социально-правового института государственной службы;
- рассмотреть основные принципы государственной службы;
- проанализировать казахстанский и зарубежный опыт реформирования государственной службы;
- рассмотреть правовые основы государственной службы Республики Казахстан на современном этапе;
- исследовать вопросы классификации государственных должностей и государственных служащих;
- дать характеристику особенностей правового положения политических и административных государственных служащих, выявить их роль в системе государственной службы;
- исследовать все этапы прохождения государственной службы, начиная с поступления и заканчивая ее прекращением, определить проблемы, возникающие в этой связи в правоприменительной практике;
- подвергнуть критическому анализу систему прав и обязанностей государственных служащих, ограничений, налагаемых на них;

⁷ Капаров С.Г. Модернизация государственной службы в Казахстане: политологический анализ: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Астана, 2009; Культемирова Л.Т. Содержание правового статуса административных государственных служащих Республики Казахстан, проблемы его совершенствования: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2006; Нуртазин М.С. Социально-политические механизмы формирования института государственной службы в Республике Казахстан на региональном уровне: Дисс. ... канд. социол. наук. Саратов, 2009; Сагадиев А.Н. Правовое регулирование подбора кадров по законодательству Республики Казахстан. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Астана, 2010.

⁸ Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика): Дисс. ... докт. юрид. наук Алматы, 2003.

- исследовать практику разработки и реализации мер противодействия коррупции (в том числе ответственности за коррупционные правонарушения) среди государственных служащих;

- изучить проблемы формирования кадрового резерва государственной службы и обучения государственных служащих;

- на основе проведенного исследования подготовить рекомендации по совершенствованию законодательства о государственной службе Республики Казахстан и практики его применения.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере формирования и функционирования государственной службы и корпуса государственных служащих.

Предмет исследования – недостатки, в том числе пробелы и противоречия законодательства о государственной службе, а также недостатки соответствующей правоприменительной практики; возможности и пределы использования зарубежного опыта правового регулирования и организации государственной службы.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (диалектический, структурно-функциональный, формально-логический), междисциплинарные (исторический, статистический, конкретно-социологический) и специально-юридические методы. Методика диссертационного исследования представляется собой соответствующую свойствам объекта и предмета исследования совокупность общенаучных и частных методов познания: сравнительно-правового, формально-юридического, структурно-функционального, исторического, логического, конкретно-социологического, статистического, системного анализа.

Теоретическую основу исследования составили научные труды ведущих специалистов в области общей теории государства и права, конституционного и административного права, государственного управления, а также научные работы, непосредственно посвященные анализу института государственной службы.

Нормативной базой диссертации являются конституционное законодательство, законодательство о государственной службе, административное, трудовое, финансовое, уголовное и иное отраслевое законодательство в части, относящейся к рассматриваемой проблеме, акты международного права.

Эмпирической основой работы послужили результаты анализа правоприменительной практики по материалам Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и его территориальных подразделений, а также материалов периодической печати в части, относящейся к предмету исследования.

Научная новизна исследования заключается в:

разработке Концепции совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственной службе, в которой формулируется научно-обоснованная модель развития правовых основ государственной службы в среднесрочной перспективе;

разработке на основе авторской концепции Примерного кодекса Республики Казахстан о государственной службе, который может рассматриваться как

модельный нормативный правовой акт для государств-участников Содружества Независимых Государств;

выявлении и научной разработке основных направлений развития государственной службы в Республике Казахстан с учетом опыта административной реформы;

разработке комплекса организационно-правовых и информационных мер, направленных на предупреждение коррупции в системе государственной службы;

выявлении и описании совокупности коррупциогенных факторов, действующих в сфере государственной службы РК;

вовлечении в научный оборот новых данных анализа эффективности строительства института государственной службы в Республике Казахстан, а также данных анализа истории развития института государственной службы в Республике Казахстан.

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. Авторская Концепция совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственной службе, целью которой является формулирование ключевых идей совершенствования законодательства о государственной службе в РК, включая предложения по формированию новой модели государственной службы Республики Казахстан, ориентированной на удовлетворение законных интересов граждан как потребителей государственных услуг, создание эффективных кадровых механизмов и повышение профессионализации государственных служащих, усиление взаимосвязи результатов их работы и системы поощрения.

2. Примерный Кодекс государственной службы Республики Казахстан, подготовленный в целях систематизации норм, регламентирующих государственную службу в Республике Казахстан, а также устранения пробелов и противоречий в:

2.1. определении основных понятий, используемых в сфере государственной службы; системы законодательства о государственной службе и пределов действия данного законодательства,

2.2. регламентации государственного управления в сфере государственной службы, включая разграничение полномочий Президента РК, Правительства РК и органа, уполномоченного по делам государственной службы; описание классификации должностей по государственной службе;

2.3. регламентации статуса государственных служащих;

2.4. урегулировании порядка поступления на государственную службу, прохождения и прекращения государственной службы;

2.5. формировании кадрового резерва государственной службы;

2.6. регламентации дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства о государственной службе.

В настоящее время, наряду с Законами РК «О государственной службе» и «О правоохранительной службе» действует более десятка подзаконных актов Президента РК, Правительства РК, Агентства РК по делам государственной службы, регулирующих вопросы в данной сфере, многие положения которых не только дублируют друг друга, но и противоречат друг другу. В этой связи принятие единого Кодекса государственной службы РК будет способствовать

повышению эффективности государственной службы и оказания государственных услуг населению.

3. Требуется уточнение содержания понятия государственной службы Республики Казахстан, которая, по мнению соискателя, должна рассматриваться как 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 выполнение задач и функций государства, а также систематизированы и описаны признаки соответствующего понятия.

4. Периодизация *нашей истории* развития государственной службы в Казахстане, как суверенном государстве, которая включает следующие этапы ее развития: 1) подготовительный (середина 80-х годов XX века – до конца 1992 г.) - поиск путей реформирования государственного управления и государственной службы, правовое регулирование специальных видов государственной службы: военной, органов прокуратуры, органов внутренних дел; 2) начальный этап (1993 г. - 1995 г.) – принятие первой Конституции РК 1993 г.; 3) основной этап, в котором выделяются две стадии: а) 1995-1998 гг. – принятие действующей Конституции и первого базового законодательного акта о государственной службе; б) 1999- 2007 г.г. – принятие Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию данного Закона; 4) приведение законодательства о государственной службе (2007 г. – по настоящее время) в соответствие с внесенными 21 мая 2007 г. в Конституцию Республики Казахстан изменениями, направленными на перераспределение властных полномочий между государственными органами.

5. Обоснование необходимости развития понятия политического государственного служащего как государственного служащего, назначаемого или избираемого на должность, освобождаемого от должности в установленном законодательством порядке, который участвует в формировании и (или) проведении государственной политики и несет ответственность за реализацию политических целей и задач государства. В частности, необходимо конкретизировать такой признак политического служащего как «политико-определяющий характер выполняемых функций», с тем, чтобы соответствующий признак учитывал уровень и степень его такого служащего в определении содержания основных направлений внутренней и внешней политики государства. Соответственно должны быть законодательно определены критерии разграничения политических и административных должностей.

6. Обоснование необходимости развития понятия административного служащего как государственного служащего, деятельность которого не носит политического характера, осуществляющего должностные полномочия на постоянной профессиональной основе в государственном органе, замещающего государственную должность преимущественно путем конкурса, проходящего государственную службу и несущего ответственность в особом порядке и по основаниям, установленным законодательством РК.

7. Предложение закрепить в Кодексе государственной службы РК тайный

порядок голосования их членов; наделить соответствующие комиссии правом самостоятельно избирать председателей; ограничить круг лиц, имеющих право на замещение должности председателя конкурсной комиссии руководителями органов или их структурных подразделений, в которых проводится конкурс, либо заместителями руководителя органа – при объявлении конкурса на замещение вакантных должностей руководителей подразделений; включать в состав конкурсных комиссий представителей научных и образовательных учреждений, других государственных органов или Ассоциации содействия государственной службе в качестве наблюдателей; ввести практику посещения сотрудниками Агентства РК по делам государственной службы и его территориальных подразделений конкурсных собеседований и заседаний конкурсных комиссий и другие меры.

6. Рекомендации по совершенствованию программ тестирования государственных служащих на знание Стратегии развития Казахстана до 2030 г., включающие требования учета специфики полномочий государственного органа, работники которого должны проходить такое тестирование.

7. Предложения, направленные на обеспечение независимости и объективности конкурсных комиссий: установить тайный порядок голосования их членов; предоставить комиссиям право самостоятельно избирать своих председателей; ограничить право замещения должности председателя руководителями тех органов или их структурных подразделений, в которых проводится конкурс, либо заместителями руководителя органа – при объявлении конкурса на вакантные должности руководителей подразделений; включать в их состав представителей научной общественности.

7. Анализ положений законодательства о введении испытательного срока для граждан, принятых на административную государственную службу, позволил выявить ряд его недостатков, обусловленных неоднозначным определением понятия субъекта, подлежащего испытанию, отсутствием нижней границы испытательного срока, дискреционным характером полномочий соответствующего руководителя при решении вопроса о проведении испытания и его сроке. В целях устранения данного недостатка предлагается новая редакция ст.15 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» (вариант – включение данного положения в проект Кодекса государственной службы РК), установление испытательного срока для политических служащих, за исключением лиц, назначаемых с фиксированным сроком полномочий либо ограниченным сроком полномочий лица или органа, назначившего его. Одновременно предлагается дополнить Закон Республики Казахстан «О государственной службе» новой ст.15-1 следующего содержания:

«Статья 15-1. Испытание при поступлении на политическую государственную должность.»

1. Для гражданина, принятого на политическую государственную службу впервые или вновь после ее прекращения, устанавливается испытание продолжительностью в один месяц.

Данное положение не распространяется на лиц, назначаемых или избираемых на политические государственные должности с установленным сроком полномочий или ограниченным сроком полномочий лица или органа, имеющего право назначения (избрания) на соответствующие политические

должности, а также на лиц, занимавших ранее административные государственные должности и имеющих стаж государственной службы не менее десяти лет.

2. В срок испытания не засчитываются периоды, когда политический государственный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам.

3. При неудовлетворительном результате испытания политический государственный служащий увольняется как не прошедший испытательный срок в установленном законодательством порядке.

4. При удовлетворительном прохождении испытательного срока, политический государственный служащий считается выдержавшим испытание, и срок испытания засчитывается в стаж государственной службы. Последующее увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Казахстан».

8. Обоснование необходимости внесения изменений в законодательство Республики Казахстан о государственной службе в части: уточнения порядка принесения присяги государственными служащими; закрепления на уровне закона нарушения присяги в качестве самостоятельного основания увольнения политических и административных служащих; отражения в Форме послужного списка сведений о дисциплинарных взысканиях за совершение любых дисциплинарных проступков, о переподготовке и повышении квалификации государственного служащего; урегулирования порядка сверхурочного исполнения политическими служащими своих обязанностей; усовершенствования порядка, оснований и условий отстранения государственных служащих от исполнения должностных обязанностей; усовершенствования программ тестирования при аттестации административных служащих, методики и критериев оценки аттестуемых, о введении периодической аттестации для политических служащих, занимающих высшие аппаратные должности, руководителей территориальных органов Агентства РК по делам государственной службы, включении в состав аттестационных комиссий независимых экспертов.

9. Предложения по повышению эффективности предупреждения коррупции в системе государственной службы, в том числе меры по: совершенствованию правил опубликования сведений о доходах государственных служащих и членов их семей; законодательному закреплению оснований для опубликования таких сведений; закреплению специальным актом Президента РК перечня должностных лиц, наделенных полномочиями принимать решения об опубликовании таких сведений; улучшению системы проверки соответствия данных деклараций государственных служащих об имуществе и доходах фактическому положению; расширению круга родственников государственных служащих, сведению о доходе и имуществе которых подлежат обязательному декларированию; по обучению государственных служащих навыкам антикоррупционного поведения.

10. Обоснование целесообразности регламентировать вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих непосредственно в Кодексе государственной службы РК. Правила наложения дисциплинарных взысканий на политических и административных государственных служащих в

части определения мер дисциплинарной ответственности, по мнению соискателя, следует привести в соответствие с Трудовым кодексом Республики Казахстан.

11. Необходимо усовершенствовать организацию управления государственной службой путем внесения изменений в Положение об Агентстве по делам государственной службы Республики Казахстан, которые позволяют более четко определить задачи, функции и полномочия Агентства, исключить дублирующие нормы. Следует наделить Агентство дополнительными полномочиями по координации работы кадровых служб государственных органов; разработать критерии введения должности ответственного секретаря в центральных исполнительных органах и закрепить их указом Президента РК. Нуждается в законодательном урегулировании вопрос о взаимодействии между Агентством, ответственными секретарями (руководителями аппаратов государственных органов) и кадровыми службами.

12. Исследование зарубежного опыта показало, что Казахстан в процессе реформирования государственной службы воспринял наиболее сильные стороны и достоинства как карьерной, так и позиционной систем государственной службы, существующих в современном мире. В то же время некоторые позитивные положения зарубежных моделей еще не учтены в полной мере в казахстанском законодательстве. В этой связи представляется актуальным решение следующих вопросов: использование японского опыта «карьерных чиновников» и «пожизненного найма», сильными сторонами которого является повышенное социальное и правовое обеспечение; отход от стандартной шкалы денежного содержания и введение рыночных механизмов в оплате труда государственных служащих; внедрение непрерывной системы обучения государственных служащих на протяжении всей служебной карьеры; возможность установления дополнительных оплачиваемых отпусков для получения второго высшего образования или ученой степени; формирование наиболее эффективных методов работы и повышение заинтересованности государственных служащих к их использованию в своей деятельности; обеспечение реальной защиты и стабильности положения административных служащих от необоснованных действий, произвола, перемещений и увольнений в зависимости от смены руководителей, занимающих политические должности и др.

Теоретическая значимость диссертации заключается в научном осмыслении и анализе проблем государственной службы с позиций современной фундаментальной науки и дополнении имеющихся работ в данной области разработкой ранее не исследованных вопросов и новых подходов к их решению.

Практическое значение диссертации состоит в подготовке предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства о государственной службе и правоприменительной практики, а также возможности использования ее результатов в учебном процессе для преподавания курсов административного права и государственной службы, подготовке учебных и учебно-методических пособий по этим вопросам.

Материалы диссертации используются в учебном процессе в: Казахском Национальном Университете имени Аль-Фараби, Казахском гуманитарно-юридическом университете, Казахском Национальном педагогическом университете имени Абая (юридический факультет), Институте государственного

и местного управления (город Алматы), Университете «Кайнар», Университете «Туран», Университете имени Д.А. Кунаева, Академии МВД РК по курсу «Административное право» и специальному курсу «Государственное управление и государственная служба».

Апробация результатов исследования. Основные результаты и положения диссертации нашли отражение в монографиях «Государственная служба в Республике Казахстан» (М., 2010), «Проблемы теории и практики государственной службы в Республике Казахстан» (М., 2011); «Теоретико-прикладная модель государственной службы в Республике Казахстан» (М., 2012); научно-практическом пособии «Предупреждение коррупции в системе государственной службы правовыми средствами: казахстанский опыт» (М., 2011); «Концепция совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственной службе» (М., 2012); «Примерный кодекс государственной службы Республики Казахстан» (М., 2012); учебном пособии «Правовое регулирование государственной службы в Республике Казахстан» (Алматы, 2009), 45 научных статьях, в том числе в 6 статьях, опубликованных в периодических изданиях, включенных в перечень изданий, рекомендованных ВАК при Минобрнауки РФ для опубликования результатов докторских диссертаций.

Предложения по внесению изменений в законодательные и подзаконные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы направлены в Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы.

Результаты исследования доложены соискателем на шести международных и национальных научных конференциях и круглых столах.

Материалы диссертации используются в учебном процессе в: Казахском Национальном Университете имени Аль-Фараби, Казахском гуманитарно-юридическом университете, Казахском Национальном педагогическом университете имени Абая (юридический факультет), Институте государственного и местного управления (город Алматы), Университете «Кайнар», Университете «Туран», Университете имени Д.А. Кунаева, Академии МВД РК по курсу «Административное право» и специальному курсу «Государственное управление и государственная служба».

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, пяти глав, девятнадцати параграфов, заключения и списка использованных источников.

Содержание работы

Во *введении* обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования; описываются методологические и методические основы диссертации, раскрываются научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту; дается характеристика теоретического и практического значения работы; приводятся данные об апробации полученных результатов.

В *главе I диссертации «Теоретико-методологические и правовые основы государственной службы»*, состоящей из пяти параграфов раскрываются понятие, задачи и виды государственной службы, принципы государственной службы, становление и развитие института государственной службы в Республике

Казахстан, вопросы правового обеспечения реформы государственной службы на современном этапе, а также зарубежный опыт организации государственной службы и его использование в Казахстане.

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.

8. 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, обуславливающая 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 принципа суть проявления важнейшего принципа управления - эффективности.

В Казахстане государственная служба основывается на принципах, закрепленных Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе». К ним относятся принципы: законности; казахстанского патриотизма; единства системы государственной службы, независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства; общедоступности, то есть равного права граждан республики на доступ к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой; добровольности поступления граждан на государственную службу; профессионализма и компетентности государственных служащих; равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы; обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчинённых государственных служащих и служащих нижестоящих

государственных органов; подконтрольности и подотчётности государственных служащих; учёта общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну; правовой и социальной защищённости государственных служащих; поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности; личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий; непрерывности повышения квалификации государственных служащих.

Анализ данного перечня показывает, что многие из указанных принципов нашли отражение не только в Законе «О государственной службе», но и в Конституции Республики Казахстан, присущи не только государственной службе, но и государству в целом, в том числе характерны для всех государственных организаций и используются в деятельности негосударственных структур. Кроме того, данный перечень принципов не является окончательным, т.к. с момента его разработки уже прошло достаточно много времени и социально-политическая ситуация в Казахстане заметно изменилась, поэтому принципы государственной службы требуют тщательного анализа, на основе которого они должны быть усовершенствованы.

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).

Изменения, которые произошли в последнее десятилетие XX столетия в республиках, ранее входивших в состав Союза ССР, вызвали кардинальные перемены в политической, экономической и социальной сферах Республики Казахстан. При этом на первый план выдвинулись вопросы кардинальной перестройки государственного аппарата, т.к. именно административно-государственное управление играет важную роль в процессе развития современного общества. В условиях преобразования всех сторон общественной жизни в постсоветский период произошло перераспределение государственно-управленческих функций. В этот период была образована новая система и структура органов государственной власти, создана новая форма административного управления, которая получила свое законодательное оформление в конституциях Казахстана, принятых в 1993 и 1995 годах, и в иных законодательных актах, разработанных в развитие конституционных положений.

Эффективность деятельности государства, результативность в достижении поставленных перед государственными органами целей, в том числе создание современного правового демократического государства, в немалой степени зависят от состояния кадрового потенциала государственного аппарата. В

настоящее время, как и в первые годы после образования в 1991 г. суверенного Казахстана важнейшей остается задача дальнейшего реформирования системы государственной службы.

Э.Э. Дуйсенов полагает, что весь процесс реформ государственного управления и формирования государственной службы в Кыргызстане можно подразделить на следующие четыре этапа – подготовительный (1991-1995 г.г.), начальный (1996-1999 г.г.), основной (2000 г.- по настоящее время) и завершающий (отдаленная перспектива). В научном исследовании института государственной службы в Казахстане, проведенном сотрудниками Института государства и права КазГЮУ, были выделены фактически те же этапы и сроки реформ в области государственной службы.

Солидаризируясь в общих положениях с вышеприведенными мнениями, считаем необходимым предложить иную хронологию процесса становления и развития государственной службы Казахстана.

Так, подготовительный этап реформирования государственной службы имеет более ранние временные рамки, чем те, которые называет Э.Э. Дуйсенов. Фактически вопрос о совершенствовании системы государственного управления, а вместе с ним и вопрос совершенствования института государственной службы, назрел уже в период начала демократизации советского общества, внедрения новых рыночных отношений, т.е. в последние годы существования Союза ССР. Именно в это время появились фундаментальные работы советских ученых-юристов по проблемам государственного управления и государственной службы. Среди них можно выделить исследования Г.В. Атаманчука, К.С.Бельского, В.М. Манохина и ряда других ученых.

Научные труды этих авторов, безусловно, оказали на начальном этапе преобразований определенное влияние на понимание и выработку модели государственной службы современного Казахстана. Это позволяет сделать вывод, что временные границы подготовительного этапа следует передвинуть в последние годы существования Советского Союза, т.к. именно тогда стали зарождаться идеи по реформированию если не всей системы государственной службы, то, по крайней мере, отдельных ее ответвлений. Поэтому правильнее говорить, что данный этап длился с середины 80-х годов XX века – до конца 1992 г.

Несколько иные временные рамки имеют начальный и основной этапы государственной службы. В частности, начальный этап проходил с 1993 г., с момента принятия первой Конституции суверенного Казахстана до 30 августа 1995 г., когда была принята вторая республиканская Конституция. Основной этап начался не в 2000 г., а проходил с 1995 г. по 2007 г. когда были приняты действующая Конституция РК и законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной службы и определяющие статус государственных служащих. Причем в процессе данного этапа можно проследить два периода: 1) 1995-1998 гг. – принятие действующей Конституции и первого базового законодательного акта о государственной службе; 2) 1999- 2007 г.г. – принятие Закона РК «О государственной службе» и на его основе подзаконных нормативных правовых актов.

26 декабря 1995 г. был издан Указ Президента РК, имеющий силу закона, № 2730 «О государственной службе», который дал старт процессу институционализации системы государственной службы в Казахстане. В нем были определены ее основные принципы, среди которых следует выделить такие как общедоступность, приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства. Несмотря на ряд прогрессивных положений, Указ во многом носил декларативный характер и реально не обеспечивал равного доступа граждан к государственной службе. Анализ практики применения его положений показал, что для государственной службы того времени были характерны: неустойчивость кадрового состава; отток значительной части квалифицированных государственных служащих в частный сектор экономики; «закрытость» деятельности государственных органов; минимальная заработная плата, влекущая за собой рост коррупции, взяточничество и злоупотребления; слабая социальная защищенность государственных служащих; высокий возрастной ценз (средний возраст государственного служащего составлял 50 лет); неразделение политических и административных должностей; отсутствие центров по переподготовке кадров государственной службы.

В ряде исследований института государственной службы также обращалось внимание на недостатки данного нормативного правового акта. Так, отмечалось, что в период с 1995 по 1998 гг. ярко проявились отрицательные черты патронажной системы, при которой отбор на государственную службу происходит из принципов личной преданности, дружеских или родственных связей». Указ 1995 г. породил ряд и других проблем. Например, только за 1998 г. сменяемость государственных служащих центральных и местных органов управления составила 22%; нередко при сменяемости акимов или руководителей министерств и ведомств неоправданно менялось большинство работников подведомственных им аппаратов; допускались случаи приема на государственную службу ранее скомпрометировавших себя работников и др.

Несмотря на многие отрицательные черты, проявлявшиеся в ходе применения данного нормативного правового акта, его значение нельзя принижать. Впервые в истории суверенного Казахстана была предложена система государственной службы, которая на переходном этапе позволила сохранить кадровое ядро государственного управления, заложила основы развития государственной службы как важного института государства.

Внесенные в 2003 г. поправки в Закон РК «О государственной службе» привели к созданию позиционно-карьерной модели казахстанской государственной службы. Они исключили закрытый конкурс поступления на административные должности; сократили бюрократические процедуры при поступлении на государственную службу; создали условия для карьерного роста государственных служащих путем возможности занятия вышестоящей должности без повторного прохождения конкурса; расширили источники формирования кадрового резерва за счет административных служащих, прошедших аттестацию и рекомендованных аттестационной комиссией для зачисления в кадровый резерв.

Одним из важных условий эффективной государственной службы, является закрепление правил поведения государственных служащих. Это положение нашло отражение в Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан

(Правилах служебной этики государственных служащих), утвержденном Указом Президента от 3 мая 2005 г. № 1567. Этот акт установил обязательные для соблюдения всеми государственными служащими основные стандарты их поведения. В отличие от прежних Правил служебной этики государственных служащих РК от 21 января 2000 г., нормы которых во многом носили декларативный характер, новый акт закрепил реальные антикоррупционные положения. К примеру, в случае публичных обвинений государственного служащего в коррупции, ему следует принять меры по опровержению этих обвинений, в том числе и в судебном порядке (п.7 Кодекса чести).

Кодекс чести содержит положения по регулированию отношений, возникающих на государственной службе, выходящие за рамки чисто правовых и носящие в большей степени морально-этический характер. В то же время, будучи закрепленными данным нормативным актом, они получили юридическую силу. Соблюдение этих норм является служебным долгом государственных служащих. За нарушение требований, предусмотренных Кодексом, они могут привлекаться к ответственности. Коллектив государственного органа по решению его руководителя может рассматривать факт несоблюдения государственным служащим Кодекса и выносить общественное порицание.

Основной задачей Кодекса чести должно стать предупреждение коррупции. Обществу и каждому гражданину в отдельности совсем безразлично, какими средствами и по каким правилам достигаются цели, поставленные перед государственной службой. Поэтому все острее встает вопрос об этических отношениях как внутри государственных органов, так и между ними и обществом. Это очень важно для государства и общества в целом, т.к. они заинтересованы в том, чтобы на государственной службе работали профессионалы, обладающие ко всему и высокими нравственными качествами.

Следует отметить, что 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).

Глава II диссертации «Типология государственных служащих: реалии и перспективная теоретическая модель» посвящена вопросам понятия и классификации государственных должностей и государственных служащих, в том числе политических государственных служащих и административных государственных служащих.

Законодательные определения понятия государственного служащего делают на пребывании лица, состоящего на государственной службе, в гражданстве государства, занятии им должности в государственном органе в порядке, установленном законом, отправлении по этой должности соответствующих полномочий (обязанностей), получении заработной платы из государственных средств. Кроме того, согласно казахстанскому законодательству, цель работы госслужащего – реализация задач и функций государства, т.е. он действует не от своего имени и не в своих интересах, а от имени и в интересах государства.

Распространенное в советском праве мнение о том, что в основе отграничения государственных служащих от других участников трудового процесса лежат 2 критерия: 1) отношение к созданию материальных ценностей и 2) правовые последствия трудовой деятельности людей, на наш взгляд, не позволяет в полной мере разграничивать государственных служащих и других работников. Разграничение государственных служащих и служащих государственных предприятий и учреждений следует проводить также по их функциональному назначению. Государственный служащий сосредоточен на выполнении задач и функций государства. Деятельность служащих государственных предприятий и учреждений связана с организацией процессов производства, социально-культурной и иной деятельности, т.е. выполнения задач, обусловленных целями и предметами деятельности соответствующих предприятий и учреждений. Имеется разница и в оплате их труда. Если труд госслужащих всегда оплачивается только за счет средств госбюджета (республиканского или местного) или средств Национального банка, то оплата труда работников государственных предприятий производится за счет прибыли, получаемой от их коммерческой деятельности. У работников государственных учреждений заработная плата выплачивается за счет средств бюджета.

Проблемным остается вопрос о том, относятся ли к государственным служащим военнослужащие. Он обусловлен неоднородностью состава военнослужащих, спецификой назначения военной службы. В числе них - профессиональные военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту, лица, проходящие срочную военную службу (по призыву), курсанты (военнослужащие, обучающиеся в средних или высших военных учебных заведениях), военнообязанные, проходящие военные сборы, военнослужащие, замещающие должности в государственных органах и те, которые работают в военных учреждениях, предприятиях и организациях. При этом наряду с обязанностями служебного характера, они подчинены уставным правилам военной службы. Имеется специфика и в статусе отдельных категорий военнослужащих (военной полиции, военнослужащих Внутренних войск, Республиканской гвардии и т.д.).

Несмотря на то, что Закон РК от 8 июля 2005 г. № 74-III «О воинской обязанности и воинской службе» определяет воинскую службу как особый вид государственной службы военнослужащих в Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях, очевидно, нельзя однозначно военнослужащих приравнивать к государственным служащим в том смысле, который подразумевает Закон РК «О государственной службе». Во многом данное замечание применимо и к служащим других военизированных и правоохранительных структур.

К лицам, состоящим на воинской службе, относятся лица, проходящие службу в Вооруженных силах РК, органах национальной безопасности, Республиканской гвардии, во внутренних войсках, военно-следственных органах и военной полиции, в Службе охраны Президента, органах управления и частях гражданской обороны центрального исполнительного органа по чрезвычайным ситуациям и органах военной прокуратуры. Работники правоохранительных органов - лица, состоящие на службе в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, финансовой полиции, государственной противопожарной службы, прокуратуры, таможенных органах, осуществляющие правоохранительную деятельность в соответствии с законами РК.

Есть мнение, что к государственным служащим можно относить тех военнослужащих, которые занимают должности в органах военного управления. С этим можно согласиться лишь в том плане, что лица, занимающие должности в органах военного управления, являются государственными служащими, но не подпадают под действие Закона РК «О государственной службе». Кроме того, должности министров внутренних дел, обороны, их первых заместителей и заместителей руководителей Комитета национальной безопасности, Службы охраны Президента РК, Республиканской гвардии не включены в Реестр должностей политических государственных служащих.

По мнению Алехина А.П., Кармолицкого А.А., Козлова Ю.М., признаки государственного служащего сводятся к тому, что он: является гражданином РФ; замещает должность государственной службы в государственном органе; выполняет обязанности, определяемые данной должностью; получает за их выполнение денежное вознаграждение за счет средств бюджета.

Следует подчеркнуть, что такой подход был обусловлен разделением в Российской Федерации государственных должностей на: 1) должности,

устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами и т.д. для непосредственного исполнения полномочий государственных органов – государственные должности категории «А»; 2) должности, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих категории «А», - государственные должности категории «Б»; 3) должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий, - государственные должности категории «В». Причем лишь должности двух последних категорий были отнесены к государственным должностям государственной службы. Государственные должности категории «А», к которым были отнесены, например, должности Президента РФ, Председателя Правительства, председателей палат Федерального Собрания, депутатов, федеральных министров, судей и др., признавались государственными должностями Российской Федерации. Лица, замещающие эти должности, не являются по закону государственными служащими.

С принятием федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» прежний Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ утратил силу с 1 февраля 2005 г. Вместе с тем, исходя из понятийного аппарата новых законов, можно сделать вывод о том, что в основе данный подход сохранился. Государственные должности, создаваемые для непосредственного исполнения полномочий Российской Федерации или ее субъектов, не относятся к должностям государственной службы. У этих должностей – особый статус, регламентируемый большей частью на конституционном уровне (включая Конституцию РФ, конституции и уставы субъектов РФ) или уровне федерального закона или закона субъекта федерации. Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ - законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

В казахстанском законодательстве избран несколько иной подход к разделению должностей. Ст.4 Закона РК «О государственной службе» гласит, что его действие распространяется на всех государственных служащих, за исключением случаев, когда Конституцией, конституционными законами или иными законодательными актами РК для них определен иной правовой статус. Речь идет о Президенте, депутатах Парламента и маслихатов, судьях. Большинство чиновников, в том числе и высших, отнесено к государственным служащим.

В юридической литературе дано более подробное определение государственного служащего и названы такие дополнительные его признаки, как: возраст (не моложе 18 лет), образование (наличие необходимого образования), профессиональный уровень (требуемый уровень профессиональной подготовки) и соответствие квалификационным требованиям. Критерий обладания должностными полномочиями также дополнен тем, что они осуществляются от имени государства.

Представляется, что соответствие квалификационным требованиям не

может быть выделено как общий признак государственных служащих, т.к. он фактически объединяет все вышеназванные критерии и является основанием для поступления на государственную службу. Во-вторых, при назначении (избрании) на большинство политических государственных должностей квалификационные требования формально не устанавливаются, хотя, безусловно, учитываются и соответствующее образование, и уровень профессиональной подготовки, и опыт работы по профилю специальности.

Полагаем, что при определении признаков государственного служащего необходимо учитывать содержание не только ст.1, но и других статей Закона РК «О государственной службе», в том числе устанавливающих требования, предъявляемые к государственным служащим, их права, обязанности и налагаемые на них ограничения. Исходя из содержания закона, можно выделить, по крайней мере, двенадцать признаков, которые являются общими для всех государственных служащих. Это: 1) обладание гражданством Республики Казахстан; 2) достижение, как минимум, 18-летнего возраста; 3) обладание полной дееспособностью; 4) достаточно удовлетворительное для выполнения должностных полномочий состояние здоровья; 5) законопослушность (отсутствие непогашенной судимости, не привлечение в течение года перед поступлением на государственную службу к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения или к административной ответственности за умышленное правонарушение); 6) наличие необходимого профессионального образования; 7) занятие должности в государственном органе, 8) получение денежного вознаграждения за свою деятельность из средств республиканского или местного бюджета либо из средств Национального Банка; 9) осуществление деятельности в строгом соответствии и в пределах, установленных законом, ее направленность на реализацию задач и функций государства; 10) наложение на государственного служащего определенных ограничений и обязательных требований; 11) закрепление специальных мер в законодательстве по материальному обеспечению деятельности государственных служащих, их социальной защите, поощрению; 12) ответственность за свою деятельность.

Государственный служащий должен обладать в совокупности всеми указанными признаками, ибо отсутствие хотя бы одного из них означает, что данное лицо не является государственным служащим.

Понятие «государственная должность» неразрывно связано с понятием «должность».

Понятие государственной должности обычно рассматривается в двух аспектах. В *первом аспекте* - это часть организационной структуры государственного органа, обособленная и закрепленная в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госоргана, предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления, первичный, нерасчленяемый компонент аппарата, в определенной степени обособленный, простейшая ячейка аппарата, предназначенная для одного работника, определяющая его место и роль в управленческом ансамбле, минимальный предел дифференциации властных функций и как средство стабилизации, формализации деятельности служащего.

Такое же содержание вкладывается в данное понятие и в казахстанском

Законе РК «О государственной службе»: «структурная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей».

С другой стороны, государственная должность - это стабильный комплекс обязанностей и прав, правовое установление, ориентированное на одного человека, который должен осуществлять часть работы организации. Должность суть юридическое описание социальной позиции лица, занимающего ее (Бахрах Д.Н.). По мнению Б.М. Лазарева, должность выступает связующим звеном между структурой и компетенцией органов государства, с одной стороны, и его персоналом, с другой.

Вместе с тем, существует понимание должности государственной службы и в материально-правовом смысле, как административно-бюджетного установления. Так, А.А. Гришковец рассматривает должность как «совокупность бюджетных средств, выделяемых: во-первых, на содержание служебного места, т.е. на то, чтобы государственный служащий мог реализовывать должностные полномочия (обеспечение средствами связи, оргтехникой, транспортом, оплата командировочных расходов, коммунальные платежи, средства на обучение) и, во-вторых, на содержание собственно государственного служащего (материальное обеспечение, медицинское обслуживание и другие выплаты, идущие на личное потребление государственным служащим и членами его семьи)».

Для государственной должности характерны следующие признаки: является частью организационной структуры органа государственной власти; обладает специфическим содержанием (устойчивым комплексом обязанностей и прав, связанных с осуществлением государственных функций и рассчитанным на одного человека); внесена в Реестр государственных должностей. Справедливым будет дополнить эти признаки также ее материальным обеспечением из средств государственного бюджета.

На наш взгляд, статус должности состоит из 2 частей: служебной и личной. Первая часть характеризует круг должностных полномочий, соответствующих данной должности, вторая часть регламентирует должностной оклад и личные права работника.

Под классификацией должностей государственных служащих понимается распределение указанных должностей по группам с определением требований к ним и по специализациям.

В современных работах, хотя и сохранилось деление должностей по объему полномочий, на должностных лиц и иных служащих, изменяются подходы к их определению. Определение должностного лица, данное в примечаниях статье 285 УК РФ, критиковали многие авторы, считающие, что такие понятия, как «представитель власти», «административно-хозяйственные обязанности», «организационно-распорядительная деятельность», нечетко определены в законодательстве, а законодатель не спешит реагировать на многочисленные изменения в других отраслях права, связанные с понятием должностного лица. Д.Н. Бахрах, в частности, поддерживает определение Ц.А. Ямпольской, как наиболее удачное. Должностные лица – служащие, имеющие право совершать служебные юридические действия.

В.В. Граждан также выступает против существующего законодательного понятия должностного лица, считая, что оно имеет не только государственно-служебное содержание. Ю.Н. Стариков определяет должностное лицо как гражданина, занимающего должность в различных государственных и негосударственных органах, общественных объединениях и выполняющего соответствующие полномочия различного характера согласно нормативным правовым актам.

Следует подчеркнуть, что современные подходы исключают из числа государственных служащих лиц, занимающих должности в государственных предприятиях и учреждениях. Не относятся к государственным служащим лица, работающие в государственных органах и обеспечивающие деятельность государственных органов и государственных служащих. Они, согласно законодательству Республики Казахстан, также являются гражданскими служащими.

Постановлением Правительства РК от 30 декабря 1999 г. № 2021 утвержден Перечень должностей работников, лиц, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих функционирование государственных органов и не являющихся государственными служащими.

В Российской Федерации государственные должности гражданской службы подразделяются на четыре категории: 1) руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий; 2) помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей; 3) специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий; 4) обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

В то же время в России утвердилось законодательное деление публичной (хотя данный термин не закреплен нормативно) службы на три не зависящих друг от друга службы: федеральную, находящуюся в ведении РФ, государственную гражданскую службу субъекта РФ и муниципальную службу. При этом во всех субъектах РФ приняты (обычно в виде закона) свои нормативные правовые акты о государственной (гражданской) службе.

С внедрением в Казахстане новой модели государственной службы

произошло законодательное разделение государственных должностей на политические и административные (карьерные). В связи с разграничением государственных должностей и государственных служащих на политических и административных, появились и новые классификации, синтезирующие старый и новый подходы. К примеру, выделяются пять категорий государственных служащих: политические лидеры; политические исполнители, занимающие конституционные и высшие административные должности; карьерные государственные служащие, занимающие ответственные должности; специалисты; государственные служащие низового звена.

Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» четко установлены границы политических назначений. Это существенно снижает влияние политических процессов на состав аппарата профессиональных служащих. Административные служащие, которые составляют 96-97% госслужащих, защищены законодательством при смене политических назначенцев и получили стимулы для своего совершенствования в системе государственной службы. Тем самым обеспечивается их политическая нейтральность и стабильность карьеры, что в итоге положительно влияет на профессионализм административной государственной службы.

В настоящее время административные государственные служащие имеют привилегию несменяемости. Это так называемая «вестминстерская модель», которая действует во всех странах, входивших ранее в состав Британской империи. Карьерные государственные служащие назначаются, как правило, на неограниченный срок и не могут быть уволены по причине прихода к власти новой партии, нового президента, правительства или руководителя какого-либо государственного органа. Несменяемость административных служащих обеспечивает стабильность и преемственность в работе государственного аппарата.

Разделение государственных должностей на политические и административные, сменяемые и несменяемые, временные и карьерные отражает объективную многополюсность и многовекторность содержания, форм и методов государственной службы и политического процесса, придает ролевым функциям свой характер и свою специфику. Кроме того, оно является закономерным следствием реализации политики профессионализации аппарата государственного управления, максимально адаптированного к требованиям рыночной экономики, признанной одним из стратегических приоритетов развития страны.

Существуют общие черты, сближающие административных и политических служащих. Во-первых, и политик, и администратор призваны служить обществу и решать задачи в интересах всего общества. Во-вторых, это два взаимосвязанных явления, ибо политика без администрирования бессильна, администрирование без политики - бессодержательно. Политика нуждается в административных механизмах реализации. Администрированию в государственной сфере необходимо политическое целеполагание службы. В-третьих, эффективность политической и административной деятельности достигается только тогда, когда между ними достигается органическое сопряжение; администраторы являются носителями тех же общественных ценностей, что и политики.

Наряду с названными чертами, общность политических и

административных государственных служащих состоит также в единых принципах государственной службы, общности прав, обязанностей и ограничений, налагаемых на них, системы материального, пенсионного, социального, жилищного и иного обеспечения, равной ответственности по основаниям, предусмотренным законом.

Мониторинг состояния кадров государственной службы показал, что по состоянию на 1 января 2012 г. штатная численность государственных должностей по республике составила 91 559 единицы. В целом по стране фактически замещено 87 422 государственных должностей, что составляет 95,48% от штатной численности, в том числе из 3 269 политических государственных должностей замещено 3 213 или 98,28%, из 88 290 административных должностей – 84 209 или 95,37%. В центральных государственных органах штатная численность составляет 53 087 единиц, из них в центральных аппаратах 9 099 единиц, в территориальных подразделениях государственных органов 43 988 единиц.

Фактическая численность государственных служащих в республике составляет 87 422 единиц, в том числе политических государственных служащих – 3 213 человек. Численность женщин составила 51 467 человек (59,4%). Средний возраст государственных служащих составляет 39 лет, при этом средний возраст политического государственного служащего составляет – 48 лет, а административных государственных служащих – 39 лет. Средний стаж на государственной службе составил 10 лет, при этом средний стаж политических государственных служащих составляет 12 лет, а административных – 10 лет. Качественный состав государственной службы характеризуется следующими параметрами. Из общего числа государственных служащих доля государственных служащих с высшим образованием составила 75 617 человек или 86,5%. Численность государственных служащих до 39 лет составила 47 211 или 54%. Наибольшее количество государственных служащих имеют экономическое (28879), юридическое (14786), техническое (8212) и педагогическое (6659) образование, что составляет 66,95%, т.е. больше половины государственных служащих. При этом 10729 (12,27%) государственных служащих имеют более одного высшего образования, 772 государственных служащих имеют научные степени докторов (121) и кандидатов (651) наук (1%) от общей численности государственных служащих. Кроме того, в настоящее время на государственной службе работают 294 выпускника Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и 150 выпускников программы «Болашак».

Эти цифры показывают, что значительное число госслужащих – это еще молодые люди, в то же время обладающие достаточным жизненным опытом, подавляющее большинство из них имеет высшее образование. Это означает, что проведенные реформы повысили имидж государственной службы, сделали ее более мобильной и привлекательной для притока молодых, квалифицированных кадров, не «засоренных» идеологическими и бюрократическими штампами прежней эпохи, способными выдвигать свежие, неординарные идеи и принимать ответственные решения.

В главе III диссертации «Теоретические аспекты прохождения государственной службы и проблемы его нормативного правового обеспечения» рассматриваются способы и порядок поступления на государственную службу, в

частности, конкурсный порядок поступления на государственную службу, порядок прохождения государственной службы и юридические гарантии служебной карьеры, вопросы аттестации государственных служащих как способ обеспечения, основания и порядок прекращения государственной службы.

В юридической литературе обычно выделяют *четыре* организационно-правовых способа замещения государственных должностей: зачисление, назначение, избрание и конкурс. В действующем законодательстве Казахстана о государственной службе термин «зачисление» не используется. Поэтому нам представляется более правильной позиция авторов, которые вместо зачисления называют способ замещения должности по контракту (Алехин А.П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю.М.).

Несмотря на то, что государственные должности замещаются по-разному, но независимо от способа, используемого при этом, производится оценка политических, профессиональных, личных и иных качеств кандидата, его потенциальных возможностей. Эта оценка может носить в той или иной степени объективный или субъективный характер, но в любом случае она присутствует. По мнению Д.Н. Бахраха, решая вопрос о замещении должностей, надо руководствоваться принципом сочетания качеств кандидата и, наряду с ними, учитывать принцип социально-демографической представительности.

В настоящее время условия поступления на государственную службу определены п.2 и 3 ст.13 Закона РК «О государственной службе». Занятие административной государственной должности осуществляется после прохождения гражданами обязательной специальной проверки. Прохождение специальной проверки является обязательным условием не только для занятия административной должности, но и при поступлении на политические должности. Оно устанавливается п.1 Положения о порядке прохождения государственной службы. Но почему данное условие не закреплено Законом РК «О государственной службе», объяснить трудно. В этой связи следует п.3 ст.13 Закона изложить в следующей редакции: *«Занятие политической или административной государственной должности осуществляется после прохождения гражданами обязательной специальной проверки».*

Действующее законодательство РК не позволяет однозначно разграничить понятия «избрание», «назначение» и «утверждение». Более того, допускается их смешение. Особенно это касается процедур, используемых в Парламенте. Применительно к должностному лицу обычно употребляются термины «назначение», «утверждение», в отношении коллегиальных органов – также термин «избрание».

Ознакомление с конституционными нормами не дает точного ответа на вопрос: почему в отношении должностных лиц, наделяемых полномочиями Палатами Парламента, в одних случаях используется термин «назначает», в других – «избирает», в-третьих - «дает согласие»?

Например, пункт 178 Регламента Мажилиса формально противоречит Конституции. Он гласит, что Председатель Мажилиса представляет Палате кандидатуры к *избранию* на должность заместителя Председателя Палаты и 3 членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского

бюджета. В конституционной норме (пп.7) п.3 ст.58) говорится о представлении кандидатур к *назначению*.

Можно предположить, что когда речь идет об избрании, присутствует альтернатива, т.е. выбирается, как минимум из двух, наиболее достойный кандидат. На самом деле это не всегда так.

Избрание – это процедура, которая должна использоваться для наделения государственного служащего полномочиями в коллегиальном порядке: народом Казахстана (населением административно-территориальных единиц) или их представителями (выборщиками), а также представительным органом власти. Избрание предполагает право выбора, а это значит, что оно должно во всех случаях осуществляться на альтернативной основе. Когда избрание производится лишь на основе одной представленной кандидатуры, оно ничем не отличается от назначения, дачи согласия или утверждения.

Назначение как способ замещения должностей должен устанавливаться только для структур исполнительной власти или в случаях, когда решение принимается единолично должностным лицом. Для Парламента такой порядок, на наш взгляд, не приемлем, т.к. при назначении членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета роль Палат не столь значительна, как хотелось бы. В этой связи целесообразно в перспективе ставить вопрос о внесении соответствующих поправок в пп.1) ст.57, пп.7) п.3 ст. 58 Конституции РК, пп.6) п.5 ст.9, ст.23-1 Конституционного закона РК от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан», а также в Регламенты Сената и Мажилиса Парламента.

Реализация указанных предложений будет способствовать четкому разграничению способов замещения высших государственных должностей.

Что касается утверждения, то на сегодня такая процедура предусмотрена в Регламенте Мажилиса. На наш взгляд, допуская право самих Палат определять способ замещения указанных политических должностей и предоставление права наделения полномочиями координационному органу или Председателю соответствующей Палаты, было бы правильнее в отношении Руководителя Мажилиса вместо процедуры утверждения использовать процедуру назначения.

По итогам 2010 года в Агентство и его территориальные управления для согласования назначения в порядке перевода поступили документы на 24554 государственных служащих, из них: отказано – 945, дано согласие – 23609 (96%), в том числе на вышестоящую должность – 9277 (39%), на равноценную – 10992 (47%), на нижестоящую – 3340 (14%). По центральным государственным органам поступили для согласования документы на 2872 кандидатур, из них: отказано – 80, дано согласие – 2792, в том числе на вышестоящую должность – 1549, на равноценную – 971, на нижестоящую – 272. По государственным органам регионального уровня поступили для согласования документы на 21682 кандидатур, из них: отказано – 865, дано согласие – 20817, в том числе на вышестоящую должность – 7728, на равноценную – 10021, на нижестоящую – 3068.

На наш взгляд, нуждается в некотором уточнении и дополнении п.5 ст.12 Закона РК «О государственной службе», в соответствии с которым

должностные лица, принявшие на административную государственную должность граждан, не прошедших конкурсный отбор, за исключением случаев, установленных данным Законом, привлекаются к ответственности в порядке, установленном ст.28. Исходя из содержания данной статьи, получается, что нормы Положения о порядке прохождения государственной службы, закрепляющие принятие на административную государственную службу с заключением трудового договора, не соответствуют нормам Закона РК «О государственной службе», поскольку эти ситуации не предусмотрены в нем. П.16-1 Положения предусматривает, что поступление на административную и политическую государственную службу лиц, имеющих воинские или специальные звания, в порядке прикомандирования из других государственных органов осуществляется в соответствии с законодательными актами РК. Иными словами, *прикомандирование* таких лиц на гражданскую (немилитаризованную) государственную службу регулируется, главным образом, специальным законодательством, т.е. осуществляется не в конкурсном или ином порядке, установленном Законом РК «О государственной службе». Эта норма находится в противоречии с Законом РК «О государственной службе». Поэтому предлагаем в п. 5 ст.12 после слов «установленным настоящим Законом» дополнить словами *«и иными нормативными правовыми актами»*.

Основным способом комплектования кадров административных государственных должностей является *конкурсный отбор*. В Российской Федерации замещение должностей государственной службы также возможно на конкурсной основе, но при назначении на ряд должностей конкурс может и не проводиться.

Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента РФ.

Некоторые из оснований внеконкурсного поступления на государственную службу в России и Казахстане совпадают. Анализ зарубежного опыта показывает, что конкурс является самым демократичным и юридически наиболее справедливым способом получения должности государственной службы. Он дает реальные возможности гражданину быть принятым на государственную службу, служит «лифтом», с помощью которого хорошо подготовленный профессионал сможет сделать карьеру.

Внеконкурсный порядок поступления на административную службу, как представляется, не соответствует принципам меритократии и идет вразрез с правом равного доступа граждан к государственной службе, закрепленным в Конституции РК. Поэтому перечень случаев внеконкурсного поступления на административную службу следует резко ограничить. Данная позиция поддерживается и другими авторами (Культемирова Л.Т. Мицкая Е.В.).

История Казахстана свидетельствует о том, что дальновидные ханы уделяли большое внимание выдвижению на руководящие посты людей инициативных и предприимчивых, пользующихся уважением и доверием народа. Безусловно, умения и знания государственного служащего не даются с рождения их надо

культивировать и формировать, осуществить же это возможно с помощью конкурсного отбора. Поэтому не случайно модель государственной службы в Казахстане установила обязательный конкурсный отбор для кандидатов при поступлении на административную государственную службу. Будучи максимально открытым и гласным, конкурс становится единственным механизмом реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, действенной антикоррупционной мерой при поступлении на нее.

Количество объявляемых государственными органами конкурсов и число их участников растет из года в год. Это свидетельствует о повышении престижа государственной службы и доверия граждан к конкурсам. Так по состоянию на 1 января 2012 год, конкурс на государственную службу по Республике Казахстан составил 5,22 человека на одно место, в сравнении с аналогичным периодом прошлого года наблюдается увеличение на 1,13 человека на место. 1 января 2011 года конкурс составлял 4,09 человека на одно место. Наиболее высокий конкурс на одно место зафиксирован в 2009 году и составлял 5,8, наименьший в 2001 году - 2,2 человека на место. При этом наибольшее количество вакансий было объявлено в 2003 году и составляло 26862 вакансии, в конкурсе на занятие которых приняло участие 72496 тысяч человек. Наименьшее количество объявленных вакансий приходится на 1 января 2011 года и составило 809 вакантных должностей, что является следствием сокращения государственных служащих, проведенного в 4 квартале 2010 года, в ходе которого было сокращено около 15 000 государственных служащих и вакантных должностей. Конкурс на одно место: в центральных государственных органах составляет 12,30 человека на одно место, по категории А – 15,10, по категории В – 15,96, по С – 11,64 человека на одно место; в регионах составляет 4,65 человека на одно место, по категории С-О – 7,14, С-R – 6,00, D – 4,68, D-О – 5,45, E – 3,93, E-R – 3,24, E-G – 2,47 человека на одно место. Из объявленных 4697 вакансий по результатам конкурса занято 3799 должностей, т.е. 80,88%. Доля женщин среди победителей конкурсов в сравнении с аналогичным периодом 2011 года уменьшилась на 2,3%, составив 42,3%.

Одним из наиболее существенных препятствий для повышения эффективности конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы является несовершенство института конкурсной комиссии, в частности, механизма формирования конкурсных комиссий. Состав комиссии, включая председателя, полностью определяется руководителем или ответственным секретарем государственного органа. Обычно председателем конкурсной комиссии назначается не рядовой работник, а должностное лицо, занимающее руководящую должность в данном органе. При этом его голос является решающим. При таком порядке обеспечить непредвзятость решений комиссий – проблематично. Нормативно не определен количественный состав членов комиссии, что также отдается на откуп руководителям государственных органов и порождает разную практику при объявлении конкурсов на административные должности одной или смежных категорий в разных органах.

Поэтому, в целях обеспечения независимости и объективности конкурсных комиссий, целесообразно осуществить следующие меры: установление тайного

порядка голосования их членов; самостоятельное избрание ими председателей; ограничения на занятие должности председателя руководителями тех органов или их структурных подразделений, в которых проводится конкурс, либо заместителями руководителя соответствующего органа – при объявлении конкурса на вакантные должности руководителей подразделений.

В целях обеспечения независимости конкурсных комиссий целесообразно включать в их состав представителей научной общественности и учреждений образования. Так, в России в составы конкурсных комиссий входят представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Следует в Правилах проведения конкурса на занятие вакантной административной государственной должности предусмотреть количественный состав конкурсной комиссии или его нижний и верхние пределы, зависящие от территориального уровня юрисдикции, осуществляемой тем или иным органом власти.

На наш взгляд, во избежание субъективизма и формализма при отборе кандидатов в состав конкурсных комиссий полезно было бы включать представителей других государственных органов или Ассоциации содействия государственной службе в качестве наблюдателей.

Проведенные Агентством по делам государственной службы проверки показывают, что конкурсные комиссии не всегда соблюдают правила проведения конкурсов (не утверждаются перечни вопросов, вопросы задаются в неравном объеме, кандидаты не ознакомлены с протоколами комиссий и др.). Поэтому для обеспечения непредвзятости при проведении конкурсных процедур в государственных органах необходимо на постоянной основе организовать практику посещения сотрудниками Агентства и его территориальных подразделений конкурсных собеседований и заседаний конкурсных комиссий. Все эти меры позволят снизить влияние субъективных факторов, протекционизма и сделают процедуру отбора кадров максимально прозрачной.

В течение 2010 г. 28 376 человек прошли тестирование в ходе конкурсного отбора на государственную службу, из них пороговые значения не набрали 8 868 человек (31 %). Приказом Председателя Агентства по делам государственной службы от 28 мая 2010 г. № 02-01-02/11 в Правила проведения и Программы тестирования внесены изменения и дополнения. При проведении пилотных двухэтапных конкурсов местных государственных органах в ходе тестирования используются следующие виды тестов: тест по профессиональным и личностным компетенциям, тест на знание государственного языка, тест на знание законодательства Республики Казахстан. Знание кандидатом законодательства, в том числе и специальных нормативных правовых актов, должно проверяться, на наш взгляд, прежде всего, в процессе тестирования, а не собеседования. Это позволяет более полно оценить их знания. Кроме того, логический тест должны проходить кандидаты, претендующие на все руководящие должности в любых государственных органах, включая местные.

Нуждается в более четком регулировании и процедура собеседования. Отсутствие ясных критериев конкурсного отбора кандидатов провоцирует злоупотребления при реализации кадровой политики руководителями государственных органов.

Целесообразно проведение одного из этапов процедуры собеседования с кандидатами интерактивным способом, в виде деловых игр, решения практических проблем и задач (например, подготовить аналитическую справку, письмо на компьютере по поставленной проблеме, замечания и предложения (заключение) по проекту закона или иного нормативного правового акта и пр.). Оценку результатов собеседования с кандидатами лучше осуществлять тайным голосованием по балльной системе. Соответственно кандидата, набравшего наибольшее количество баллов по результатам тестирования и собеседования, конкурсная комиссия уже может рекомендовать для назначения на должность.

Несовершенен и механизм обжалования решений конкурсной комиссии. Правила не устанавливают сроков для обжалования. Предлагается установить пятидневный срок для обжалования решения конкурсной комиссии с момента извещения кандидата о принятом решении.

Вместе с тем, административный порядок обжалования не исключает возможность конкурсанта обжаловать решение конкурсной комиссии, согласно ст.ст.278-279 ГПК РК, в суде. При этом предварительное обращение в вышестоящие органы и организации, должностному лицу не является обязательным условием для предъявления заявления в суд и его принятия судом к рассмотрению и разрешению по существу. Заявление в суд может быть подано гражданином в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении их прав, свобод и охраняемых законом интересов. Однако п.59 Правил проведения конкурса право обжалования решения конкурсной комиссии в судебном порядке предусматривает лишь в случае оставления ранее принятого решения без изменения, что противоречит не только ГПК, но и Конституции РК. В целях исключения такого противоречия необходимо дополнить п.55 Правил положением о том, что порядок обжалования решений конкурсной комиссии в судебном порядке регламентируется ГПК РК.

Много нареканий вызывает институт «временно исполняющих обязанности». Практика показала, что около 50 % лиц, временно исполняющих обязанности, обычно рекомендуются конкурсными комиссиями на соответствующие вакантные должности, конкурсный процесс превращается в формальную процедуру с заведомо известным исходом.

Традиционным в юридической литературе является определение стадий, которые характеризуют полностью сам механизм прохождения государственной службы. Так, Д.Н. Бахрах к ним относит: 1) поступление (прием) на государственную службу; 2) аттестация и повышение квалификации; 3) присвоение чинов (персональных званий, разрядов, дипломатических рангов и т.п.); 4) перевод на другую должность; 5) поощрение; 6) привлечение к ответственности; 7) прекращение службы.

Причем первые шесть стадий он называет обязательными, очевидно, считая прекращение государственной службы в качестве факультативной стадии. На наш взгляд, эта стадия входит также в число основных, поскольку, даже при

безупречной службе, она рано или поздно наступит в связи с наступлением пенсионного возраста, истечением срока полномочий пребывания в должности, увольнения, отставки и по другим обстоятельствам.

При поступлении на государственную службу государственные служащие Республики Казахстан приносят присягу. Текст присяги и порядок ее принесения отдельно для административных и политических служащих утверждены соответствующими Указами Президента РК от 29 декабря 1999 г. № 319 и от 13 апреля 2000 г. № 372.

В соответствии с п.4 названного Указа должностное лицо, перед которым приносят присягу руководители аппаратов Палат Парламента и их заместители, определяется Бюро Палат Парламента. Следует сказать, что ни в Регламентах обеих Палат, ни в Положении об Аппарате Сената Парламента этот вопрос не регулируется. Исходя из порядка назначения данных должностных лиц, было бы логичным, чтобы присягу Руководитель Аппарата Сената приносил Председателю Сената, а Руководитель Аппарата Мажилиса – Бюро Мажилиса. Принесение присяги следует осуществлять в торжественной обстановке на заседании Бюро соответствующей Палаты или на ее пленарном заседании. Целесообразно в этой связи внести соответствующие поправки в Регламенты обеих Палат.

Для Председателя и членов Конституционного Совета текст присяги и порядок ее принесения установлен ст.6 Конституционного закона РК от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан». После своего назначения в торжественной обстановке на совместном заседании Палат Парламента они приводятся Президентом к присяге.

Особый порядок принесения и текст присяги предусмотрен для Уполномоченного по правам человека, закрепленный в Положении о нем. После назначения на должность в торжественной обстановке он приводится Президентом к присяге в присутствии Председателей Палат Парламента, председателей комитетов Палат Парламента и других должностных лиц. Это еще раз доказывает наличие у данных должностных лиц особого статуса.

Вместе с тем, целесообразно предусмотреть в Указе Президента РК от 13 апреля 2000 г. № 372 «Об утверждении текста Присяги политического государственного служащего Республики Казахстан и Порядка принесения Присяги политическими государственными служащими Республики Казахстан» специальные отсылочные нормы о принесении присяги членами Конституционного Совета и Уполномоченным по правам человека. В этих целях предлагаем дополнить Указ соответственно пунктами 3-1 и 3-2 следующего содержания:

«3-1. Текст присяги и порядок ее принесения Председателем и членами Конституционного Совета Республики Казахстана устанавливается Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

3-2. Текст присяги и порядок ее принесения Уполномоченным по правам человека устанавливается соответствующим актом Президента Республики Казахстан».

В Российской Федерации с государственными служащими заключается служебный контракт. В Казахстане с большинством государственных служащих трудовой договор, который в определенной мере сопоставим с российским

служебным контрактом, не заключается. Вместо этого, на них кадровыми службами государственных органов заводится послужной список.

Считаем, что в нем должны отражаться сведения о дисциплинарных взысканиях не только за совершение коррупционного правонарушения, но и за иные дисциплинарные проступки, в том числе нарушение правил служебной этики, трудовой и служебной дисциплины и т.д. Послужной список, также должен включать сведения о дальнейшем обучении государственного служащего, повышении его квалификации. Поэтому следует исключить из указанной формы послужного списка слова «за совершение коррупционного правонарушения», и одновременно предусмотреть графу «переподготовка и повышение квалификации государственного служащего».

На государственной службе может осуществляться ротация политических госслужащих – их должностные перемещения между государственными органами и их структурными подразделениями. Периодическая ротация определенной категории кадров с целью смены подконтрольной чиновнику сферы деятельности позволяет снизить опасность установления патронажных отношений между государственными чиновниками и потребителями их услуг. Международная практика свидетельствует, что периодическая ротация госслужащих, выполняющих контрольные, надзорные и регулирующие функции, является эффективной антикоррупционной мерой.

В рамках проведенной ротации в апреле – мае 2010 года назначены 115 административных государственных служащих, из них: по схеме «центр – регион» – 52 человека, «регион – центр» – 63 человека. Кроме того, на руководящие должности в центре и регионах назначены 18 политических государственных служащих.

Вместе с тем, по мнению части специалистов основу административной власти должен составлять принцип пожизненного найма, работы на постоянной основе. Государственные служащие должны наниматься на работу не отдельным государственным органом, а государством в целом. Служить они должны не политическому руководителю данного органа, а политике государства, которая принимается и закрепляется в его законах и иных актах. Поэтому госслужащие должны наниматься на государственную службу лишь однажды и также однажды при наличии соответствующих оснований могут быть с нее уволены. Только принцип пожизненного найма может обеспечить качественную и надежную работу госслужащих. Отсутствие в административном праве нормы о пожизненном найме деструктивно влияет на организацию административной власти. Политические руководители на всех уровнях творят «несправедливый суд» над подчиненными (увольняют, налагают дисциплинарные взыскания и т.п.), заменяют свой профессиональный аппарат на людей «с улицы», незнакомых с госслужбой, не имеющих соответствующего образования, опыта и т.д., что депрофессионализирует государственную службу.

Хотя казахстанское законодательство не предусматривает пожизненного найма административных государственных служащих, думается, нет оснований говорить о деструктивном влиянии подобного пробела на организацию административной власти. В Законе РК «О государственной службе» содержится важная гарантия для его стабильной работы. В частности, п.4 ст.27 гласит: «

Смена политических государственных служащих не может служить основанием для прекращения административным государственным служащим государственной службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных политических государственных служащих». Иными словами, новые политические руководители не могут безосновательно сменять свой административный аппарат.

Одним из показателей служебной карьеры государственного служащего является установленная законодательством система рангов, чинов, квалификационных разрядов и званий.

В Российской Федерации ранее присвоенные федеральным государственным служащим квалификационные разряды считаются классными чинами гражданской службы. Они присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы. Причем при занятии должностей без ограничения срока полномочий классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

Одним из показателей эффективности государственной службы является оценка ее деятельности населением страны. Проведенные социологические исследования показывают, что более трети населения страны негативно оценивают работу государственного аппарата, не удовлетворены качеством государственных услуг. Полученные данные свидетельствуют о недостаточной прозрачности госорганов, о неудовлетворительном взаимодействии с населением, об отсутствии конкретной системы отчетности перед ним а также четко обозначают необходимость того, чтобы проводимая в стране работа, связанная с решением проблем государственной службы, оперативно, непредвзято и квалифицированно освещалась в средствах массовой информации».

Значительная часть населения страны придерживается мнения о том, что ничего в системе государственной службы не изменилось, либо стало больше бюрократизма. Все это говорит о том, что для преодоления отчуждения между гражданами и государственными служащими критериями оценки деятельности последних должны быть не только профессиональные и деловые качества, но и количественные и качественные показатели их общения с населением. В частности, речь может идти о количестве принятых должностным лицом граждан, рассмотренных им письменных обращений граждан и организаций, мерах, принятых по обеспечению решения поставленных в них вопросов и т.д. Необходимо оценивать не только позитивную деятельность государственных служащих, но и совершение ими противоправных действий, бездействие по фактам нарушений. В этом плане можно учитывать жалобы, поступившие на незаконные решения должностных лиц, решения вышестоящих инстанций, судов по их отмене, меры прокурорского реагирования. В первую очередь, речь идет о государственных служащих высшего и среднего звена, занимающих руководящие должности и наделенных организационно-распорядительными и контрольно-надзорными полномочиями. Они обязаны вести прием граждан и рассматривать их обращения. Вместе с тем многие госслужащие низового звена по своей профессиональной деятельности также имеют непосредственные контакты с населением (например, инспектора органов социальной защиты, судебные

исполнители). Поэтому их взаимоотношения с гражданами в оценке их деятельности должны выходить на первый план.

В Казахстане порядок проведения аттестации регламентируется нормами ст.16 Закона РК «О государственной службе», Правилами проведения аттестации административных государственных служащих, утвержденными Указом Президента РК от 21 января 2000 г. № 32. Приказом Председателя Агентства РК по делам государственной службы от 21 января 2008 г. № 02-01-02/11 утверждены Программы тестирования административных государственных служащих, подлежащих аттестации. Особенности проведения аттестации в отдельных органах могут регулироваться также внутриведомственными актами.

В настоящее время аттестации подлежат все административные служащие за исключением беременных женщин. Однако не урегулированы сроки прохождения аттестации женщинами, находящимися в отпуске по уходу за ребенком, и лицами, отсутствующими по уважительной причине, например, по болезни, если они подлежат очередной аттестации. Этот пробел в Правилах необходимо устранить и «вернуть» прежнюю норму о прохождении аттестации этими лицами после выхода на работу. При этом можно установить и крайние ее сроки, которые могут быть уже короче, чем по обычной процедуре. С этой целью следует дополнить п.3 Правил проведения аттестации административных государственных служащих следующим положением: *«Женщины, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком, и лица, отсутствующие по уважительной причине, в случае, если они подлежали очередной аттестации в этот период, проходят аттестацию не позднее трех месяцев после выхода на работу».*

В специальной литературе (В.И.Матирко) можно встретить мнение о том, что оценивать аттестуемого должен его непосредственный руководитель. На наш взгляд, это ошибочная позиция. Конечно, руководитель подразделения государственного органа высказывает мнение о своем подчиненном и это мнение отражается в даваемой им служебной характеристике. Но предвзятость такой оценки будет неизбежной, особенно, если у административного служащего сложились неприязненные отношения со своим руководителем. Давать оценку административному служащему должна аттестационная комиссия.

В настоящее время аттестацию проходят только административные государственные служащие. Высказываются предложения о прохождении периодической аттестации также политическими государственными служащими. Считаем, что с предложениями о введении аттестации для политических государственных служащих можно согласиться, но в отношении ограниченного их числа. В частности, неразумно было бы проводить аттестацию тех из них, чье назначение на должность и пребывание в ней обусловлено конкретным сроком (Уполномоченный по правам человека, члены Центральной избирательной комиссии и т.д.). Нецелесообразной является данная процедура и в отношении лиц, занимающих высшие политические должности, пребывание которых в должности также ограничено сроком полномочий органа или должностного лица, назначавшего либо участвовавшего в их назначении (Премьер-Министр и члены Правительства, Государственный секретарь, Руководитель Администрации Президента, акимы областей, столицы и города республиканского значения и др.). Аттестация могла бы проводиться в отношении политических служащих,

занимающих высшие аппаратные должности (руководители аппаратов центральных и местных органов власти, ответственные секретари центральных исполнительных органов), руководителей территориальных органов Агентства РК по делам государственной службы и др.

Закон РК «О государственной службе» предусматривает разные основания и порядок прекращения государственной службы для политических и административных государственных служащих.

Пункт 5 Положения о порядке прохождения государственной службы конкретизируют основания прекращения полномочий политического государственного служащего. Отметим неточность основания прекращения государственной службы, предусмотренного пп.1) п.5 Положения. Гражданство РК может прекращаться не только на основании его утраты, но и добровольного выхода из него. Поэтому слово «утрата» необходимо заменить словом «прекращение».

Политические государственные служащие подаются в отставку по основаниям, предусмотренным Конституцией и законодательством РК. Если основания отставки не предусмотрены законодательством, политические служащие увольняются на общих основаниях, предусмотренных трудовым законодательством. Исходя из анализа законодательства, можно сделать вывод о том, что отставка есть добровольное прекращение политическим служащим государственной службы путем подачи соответствующего заявления. Она может быть вызвана причинами личного (плохое состояние здоровья, семейные обстоятельства и т.д.), политического (несогласие с политикой государственного органа), организационного характера (переезд государственного органа в другой город, перевод государственного служащего на работу в государственный орган, расположенный в другой местности) и т.д. В любом случае она не может быть вызвана негативной деятельностью государственного служащего, совершением им противоправных поступков.

Следует отметить, что законом отдельно оговаривается, что отставка Правительства, министра, руководителя центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства, не влечет прекращения полномочий ответственного секретаря центрального исполнительного органа. Тем самым, данная норма гарантирует относительно независимое и стабильное положение ответственного секретаря от руководителя центрального исполнительного органа (министра, председателя Агентства), поскольку в сферу его полномочий входит, прежде всего, руководство деятельностью аппарата данного органа, костяк которого состоит из административных государственных служащих, несменяемых при смене политического руководства.

В соответствии с п.4 ст.26 Закона РК «О государственной службе» основания и порядок увольнения политических государственных служащих определяются Президентом РК. Данная норма, как представляется, является не совсем точной, поскольку основания увольнения определяются не только усмотрением главы государства, но и закрепляются законами, в том числе и данным Законом. В частности, это грубое нарушение должностных полномочий, совершение проступков, не совместимых с нахождением на государственной службе. Принятие на работу лица, совершившего коррупционное преступление

или лица, ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения, является основанием для прекращения государственной службы политическими государственными служащими. Оно служит основанием именно для увольнения, а не отставки. То же самое касается и других оснований для прекращения государственной службы, имеющих негативный характер.

В этой связи правильно было бы изложить второе предложение п.4 ст.26 Закона РК «О государственной службе» в следующей редакции: «Основания и порядок увольнения политических государственных служащих определяются законом, а также Президентом Республики Казахстан». В последующем целесообразно основания прекращения государственной службы политическими служащими закрепить в Законе РК «О государственной службе», с четким разграничением оснований для отставки и увольнения.

Данные Агентства по делам государственной службы за 2010 г. показывают причины сменяемости государственных служащих. Так, число политических служащих, освобожденных от должности, составило 696 человек, из них: 51 (7%) – ушли в отставку, 38 (5,5%) – уволены по отрицательным мотивам, в том числе за совершение коррупционных правонарушений, дисциплинарные проступки, 76 (10,9 %) – в связи с выходом на пенсию, 290 (41,7%) – в связи с переходом в другие государственные органы, 149 (21,4%) – по собственному желанию. Освобождение этой группы госслужащих по другим причинам (переход в государственные и негосударственные организации, по болезни, в связи с реорганизацией госорганов и пр.) составило 13,5 %. Административных государственных служащих за этот же период освобождено 26 708 человек, из них: 446 (1,7%) – по отрицательным мотивам, 1261 (4,7%) - в связи с выходом на пенсию, 7186 (26,9%) - в связи с переходом в другие государственные органы, 4656 (17,4%) – по собственному желанию. В отличие от политических служащих, доля которых в общем проценте освобожденных по ниженазванным причинам не является большой, число административных госслужащих, освобожденных по другим основаниям, более значительно. Так, в связи с реорганизацией государственных органов освобождено 2160 человек (8,8%), по сокращению штатов – 9180 (34,4%). По состоянию на 1 января 2012 года общая сменяемость по республике составляет 14846 человек или 16,21 % от штатной численности государственных служащих. Внутренняя сменяемость (переход в другой государственный орган, в том числе на политическую должность, а также в военные и правоохранительные органы) составляет 6,86%. Чистая сменяемость (уход в негосударственную структуру, в государственные предприятия, бюджетные организации социальной сферы, по собственному желанию, по отрицательным мотивам, по болезни, в связи с реорганизацией и сокращением, а также по другим причинам) составляет 8,41%. В связи с уходом на пенсию сменяемость составляет 0,92%. При этом по отрицательным мотивам уволено 452 государственных служащих (0,49% от штатной численности государственных служащих), в том числе за совершение коррупционных правонарушений 163 человека (0,17%).

Обращает на себя внимание крайне низкий процент (1,7%) административных государственных служащих, уволенных по отрицательным мотивам. И хотя данные показывают, что 138 из них (31%) уволено за

коррупционные правонарушения, а 130 человек (29%) – за отрицательные результаты аттестации, все же возникает сомнение в том, всегда ли называется истинная причина освобождения от должности. Возможно, иногда отрицательное основание освобождения заменяется заявлением по собственному желанию.

Анализ этих и других данных Агентства РК по делам государственной службы показывает, что, несмотря на то, что в последние годы наметилась тенденция к некоторой стабилизации кадров государственной службы, отток кадров с государственной службы не прекратился. Об этом, в частности, свидетельствуют, данные за 2011 г. В 2011 г. по отрицательным мотивам всего было уволено 452 государственных служащих (0,49% от штатной численности государственных служащих), в том числе за совершение коррупционных правонарушений 163 чел. (0,17% от штатной численности государственных служащих).

В главе IV диссертации «Теоретические и практические аспекты совершенствования правового статуса государственных служащих» исследуются проблемы определения объема прав и обязанностей государственных служащих, вопросы их материального и социального обеспечения, ограничений, налагаемые на государственных служащих, правовых средств предупреждения коррупции в системе государственной службы Республики Казахстан, ответственности государственных служащих.

Правовой статус государственных служащих характеризует не только порядок и условия их поступления на государственную службу, продвижения по службе и порядок ее прекращения, но и раскрывает их основные права и обязанности, ограничения на их деятельность, гарантии их социального и материального обеспечения, служебной карьеры, основания и порядок привлечения их к дисциплинарной ответственности.

В юридической литературе обычно выделяются следующие признаки прав и обязанностей государственного служащего: они принадлежат особой категории граждан, обладающих специфическим статусом, - государственным служащим; они определяют меры, объем и границы возможного и должного поведения государственных служащих; их правовая основа шире, чем у граждан. У государственных служащих они закреплены в Конституции, законах, иных нормативных правовых актах, должностных инструкциях, у граждан – обычно только законом.

Еще одна особенность служебных прав и обязанностей государственных служащих состоит в том, что права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности – правами, ибо в противном случае их нельзя будет осуществить. Классификация прав и обязанностей государственных служащих обстоятельно разработана в науке. Общеизвестно разграничение прав и обязанностей госслужащих на: 1) служебные (полномочия) и 2) личные (общегражданские).

Служебные права и обязанности включают в себя: а) общеслужебные полномочия (ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности, получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, принятие решений и

участие в их подготовке и пр.); б) должностные (специальные) полномочия связаны с занимаемыми должностями.

Представляется, что общеслужебные ограничения, налагаемые на государственных служащих, несмотря на то, что их иногда называют пассивными обязанностями, выступают в качестве самостоятельного элемента правового статуса. Поэтому рассматривать их как часть обязанностей государственного служащего вряд ли было бы правильным.

Некоторыми авторами выделяются имущественные и неимущественные права и обязанности государственных служащих.

В Законе РК «О государственной службе» отдельно оговорены права государственного служащего на уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан; на стимулирование и оплату труда в зависимости от должности, которую он занимает, качества, опыта и иных установленных законом оснований; на охрану труда, здоровья, безопасные и необходимые для высокопроизводительной работы условия труда; на социальную и правовую защиту; на пенсионное и социальное обеспечение.

Речь идет о так называемых «личных» правах государственного служащего. По мнению Д.Н. Бахраха, они должны стимулировать выполнение служащим порученного ему дела. Здесь необходимо учитывать возможности государства (организации), не забывать о социальной справедливости, не допуская чрезмерного выделения служащих из общей массы работающих.

Одним из факторов, обеспечивающих стабильность государственной службы, является мотивация труда государственных служащих. Они имеют право на стимулирование и оплату труда в зависимости от занимаемой должности, качества, опыта и иных установленных законом оснований. Система оплаты труда политических служащих определяется Президентом РК. Оплата труда административных служащих осуществляется на основании Единой системы оплаты труда, утверждаемой Президентом. Заработная плата выплачивается за счет средств республиканского и местных бюджетов либо из средств Национального Банка.

Постановлением Правительства РК от 23 января 2004 г. № 74 (с изм. от 30 марта 2010 г.) установлен базовый должностной оклад, который на 2010 г. составил 13 613 тенге с поправочным коэффициентом в размере 3,62. В последующем планируется повысить базовый должностной оклад в 2011 г. и 2012 г. – до 17696,25 тенге.

Правительство Республики Казахстан в последние годы постоянно предпринимает шаги по повышению заработной платы госслужащих, выплаты дополнительных пособий на оздоровление, премиальные. Средняя заработная плата административных госслужащих в 2009 г. составила среднемесячная номинальная заработная плата по республике составила 54326 тенге, что ниже на 18 % от средней заработной платы (65 964 тенге) в целом по республике. За 2010 г. Среднемесячная зарплата в Казахстане 1 января 2011 составила 77 464 тенге, у административных государственных служащих - ...тенге, что ниже на ... от общего показателя. Что касается политических государственных служащих, то в печати обнародовались данные по некоторым высокопоставленным

государственным служащим, Например, ставка базового оклада у министров, одинакова – 370 244 тенге в месяц. Первым заместителям министров бухгалтерия начисляет зарплату по ставке 283 202 тенге, заместителям министров – 261 126 тенге. Премьер-Министр в среднем получает около 700 000 тенге, среднемесячная заработная плата министра – около 400 000 тенге.

Таким образом, если оплата труда политических руководителей вполне конкурентоспособна с должностями высших менеджеров в негосударственном секторе, то заработная плата административных государственных служащих отстает даже от среднего показателя по республике.

Для сравнения, в таких странах, как Канада и Польша, средняя заработная плата государственного служащего в 2,5 раза превышает средненациональную, а в Сингапуре этот показатель составляет 3,9 раза.

В настоящее время повышение заработной платы государственных служащих осуществляется, в основном, в рамках общего увеличения заработной платы работникам всех бюджетных организаций, т.е. ее рост идет механически, поскольку отсутствует система, позволяющая дифференцированно подходить к оценке работы каждого служащего. Это ограничивает возможность привлечения на государственную службу наиболее талантливых и подготовленных работников, не позволяет решать проблему повышения эффективности работы государственных органов. Наоборот, данные обстоятельства влекут за собой отток наиболее квалифицированных сотрудников в частный сектор.

Одним из путей решения данной проблемы является дифференциация оплаты труда с ориентацией ее на состояние рынка труда, большую гибкость и немонетарные методы мотивации работы государственных служащих. При этом необходимо распространить многоуровневую оплату труда для всех категорий должностей административных служащих. Важно создать в каждом государственном органе специальный фонд для поощрения наиболее компетентных и отличившихся сотрудников (премиальные выплаты, доплаты, бонусы).

В настоящее время Правительство Казахстана продолжает осуществление административной реформы, в рамках которой предусмотрено внедрение трехуровневой системы оплаты труда для каждой категории должностей с установлением 10%-ной разницы между ними и 30%-ной разницы между категориями. Введение таких соотношений позволит установить разрыв в оплате труда между высшей административной должностью и низовой в 2,5 раза, что соответствует мировой практике. Трехуровневая система оплаты труда с шагом в 10% даст возможность руководителю мотивировать лучших сотрудников, занимающих одну и ту же должность, но выполняющих работу разной степени сложности.

Внедрена тарифно-квалификационная сетка оплаты труда, основанная на коэффициентах, которая зависит от стажа государственного служащего и должности, которую он занимает. Определен порядок премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников государственных органов РК за счет средств государственного бюджета.

Важным моментом является обеспечение государственных служащих легальной возможностью в получении дополнительного заработка. Так, в 2009 г. в Закон РК от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией» были внесены изменения и дополнения, позволяющие госслужащим (за исключением членов Правительства и Конституционного Совета) приобретать и реализовывать паи открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, облигации на организованном рынке ценных бумаг, акции коммерческих организаций (в объеме, не превышающем 5 % от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг, передавать в имущественный наем жилища.

Государственный служащий вправе участвовать в пределах своих полномочий в рассмотрении вопросов и принятии по ним решений, требовать их исполнения соответствующими органами и должностными лицами; получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей; посещать в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей организации, независимо от формы их собственности; требовать от руководителя точного определения задач и объема служебных полномочий в соответствии с должностью, занимаемой государственным служащим; на внесение вышестоящим государственным органам и должностным лицам предложений по совершенствованию государственной службы. Это так называемые служебные права, использование которых обеспечивает эффективное исполнение им своих полномочий.

Полагаем, что следует внести в ст.8 Закона РК «О государственной службе» норму, аналогичную по содержанию норме из российского Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О гражданской государственной службе Российской Федерации» о праве государственного служащего на ознакомление с должностным регламентом и иными документами (должностными инструкциями – А.Т.), определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста (пп.2) п.1 ст.14).

Дело в том, что право требовать от руководителя точного определения задач и объема служебных полномочий, по нашему мнению, не охватывает указанные выше права, поскольку должностные инструкции содержат информацию не только о должности, правах и обязанностях государственного служащего, но и по другим вопросам: рабочие взаимоотношения (контакты), необходимые для осуществления должностных обязанностей, уровень ответственности по данной должности, критерии (показатели) оценки работы и т.д.

Ст.8 Закона РК «О государственной службе» исчерпывающе закрепляет основные права государственного служащего. Между тем, права отдельных политических и административных служащих могут закрепляться в других законах и подзаконных актах. Например, Положение об Уполномоченном по правам человека, утвержденное Указом Президента РК от 19 сентября 2002 г. № 947, определяет права Уполномоченного. Нет оснований говорить, что эти права являются «неосновными», поскольку они органически составляют часть его компетенции. Конституционный закон от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О

Конституционном Совете Республики Казахстан» в ст.19 закрепляет полномочия Председателя Совета.

Поэтому считаем правильным дополнить ст. 8 Закона РК «О государственной службе» пп.17) следующего содержания: *«17) на осуществление иных прав, установленных законодательством Республики Казахстан».*

Значительный научный и практический интерес вызывает проблема дискреционных полномочий государственных служащих, под которыми обычно понимаются полномочия, осуществляемые ими по собственному усмотрению.

Анализ законодательства показывает, что число дискреционных полномочий должностного лица возрастает по мере повышения ранга и категории должности. Наибольшим количеством таких полномочий обладают высшие должностные лица страны – Президент, Премьер-Министр, Председатель Верховного Суда и т.д., а также политические государственные служащие, занимающие руководящие должности (министры, председатели агентств, акимы и т.д.).

На наш взгляд, перечень должностных лиц, обладающих дискреционными полномочиями, должен быть ограничен только политическими госслужащими, занимающими руководящие должности. Политические служащие, занимающие иные должности, и административные служащие не должны наделяться такими полномочиями. Особенно опасным является предоставление права на осуществление действий по усмотрению чиновника в отношениях с гражданами и юридическими лицами при оказании различных государственных услуг, реализации контрольно-надзорных, разрешительных и иных полномочий. Использование в законодательстве в отношении должностных лиц формулировок «вправе», «могут» и т.д. создает поле для их широкого усмотрения, а, значит, для многочисленных злоупотреблений властью и формирования коррупционных условий.

Важным средством предупреждения коррупции на государственной службе являются запреты и ограничения, связанные с государственной службой, по которым понимаются установленные для госслужащих законом ограничения на осуществление несовместимых со статусом государственного служащего отношений, действий и состояний; обусловленные Конституцией и установленные законом, иными нормативными правовыми актами условия, правила, запреты, ставящие госслужащего в определенные юридические рамки, выходить за пределы которых запрещено.

В частности, государственным служащим запрещено заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Закон РК от 27 июля 2007 г. № 319-III «Об образовании» не раскрывает понятия «педагогическая деятельность». В пп.11) ст.1 дано понятие образовательной деятельности как процесса «целенаправленного, педагогически обоснованного, последовательного взаимодействия субъектов образования, в ходе которого решаются задачи обучения, развития и воспитания личности». Ст.50 устанавливает статус педагогического работника. К ним относятся лица, занимающиеся образовательной деятельностью, связанной с обучением и воспитанием обучающихся и воспитанников в организациях образования, а также в других организациях, реализующих образовательные программы.

Пп.15) ст.1 Закона РК от 18 февраля 2011 г. «О науке» научная деятельность определяется как « деятельность, направленная на изучение окружающей действительности с целью выявления свойств, особенностей и закономерностей, присущих изучаемым объектам, явлениям (процессам), и использование полученных знаний на практике».

Согласно пп.18) ст.1 Закона РК от 15 декабря 2006 г. № 207-III «О культуре» творческая деятельность — это «деятельность, направленная на создание художественных ценностей или интерпретацию (перевод) произведений литературы и искусства в любой форме и любым способом».

Возникает вопрос: в каком объеме и порядке подобные виды деятельности могут осуществляться, если госслужащий работает на профессиональной основе и подчиняется правилам общего трудового распорядка, его рабочее время определяется трудовым законодательством?

В свое время аналогичный вопрос поднимался в Конституционном Совете по обращению Председателя Мажилиса Парламента. Конституционный Совет, давая официальное толкование п.3 ст.52 Конституции, разъяснил следующее: «Разрешение, в порядке исключения, депутату Парламента Республики Казахстан заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью объясняется тем, что она обычно носит индивидуальный характер и осуществляется в сфере науки, образования, культуры, техники, литературы и искусства, достаточно автономных от парламентской деятельности и, как правило, за пределами рабочего времени по основной работе. Данное исключение обусловлено также и целесообразностью использования научного, творческого потенциала депутатов Парламента в указанных сферах деятельности». Занятие оплачиваемых должностей, связанных с управлением и руководством учебными, научными и творческими организациями и их структурными подразделениями, - по мнению Совета, - требует продолжительного пребывания на рабочих местах и поэтому не допускается. В этой связи Конституционный Совет считает, что под преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, которой в виде исключения депутаты Парламента вправе заниматься на платной основе, п.3 ст.52 Конституции РК «имеет в виду деятельность в указанных сферах, осуществляемую по совместительству без занятия руководящих должностей и, как правило, за пределами рабочего времени депутата в Парламенте». Такой же подход должен применяться и в отношении государственных служащих.

Ограничением антикоррупционного характера является запрет для государственного служащего занимать должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близкими родственниками (родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками, внуками) или супругом (супругой), за исключением случаев, предусмотренных законодательством (п.3 ст.10 Закона РК «О государственной службе»). Аналогичную норму содержит Закон РК от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией». Представляется, что существующий перечень близких родственников, не допускающий их совместную службу, явно не полон и должен быть расширен.

Наибольшая часть ограничений, налагаемых на госслужащих, связана с их экономическими и социальными интересами, но в известной мере они имеют и организационно-функциональный характер. Данные ограничения имеют антикоррупционное содержание, закреплены и конкретизированы также Законом РК от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией».

Запрет на занятие предпринимательской деятельностью подразумевает недопустимость участия государственного служащего в такой деятельности в любой форме. Исключения могут составлять те случаи, когда управление коммерческой организацией входит в круг его должностных обязанностей. Например, члены Правительства могут входить по должности в руководящие и контрольные органы крупных государственных компаний и предприятий.

Данная норма подкреплена обязанностью госслужащего в порядке, установленном законодательством, в течение месяца после вступления в должность, на время прохождения государственной службы передать в доверительное управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этим лицам, а также иного имущества, переданного в имущественный наем. При этом он вправе получать доход от переданного в доверительное управление имущества, в том числе в форме вознаграждения, дивидендов, выигрышей, доходов от сдачи в аренду имущества и других законных источников.

Постановлением Правительства РК от 20 января 2000 г. № 99 утверждены Правила о порядке передачи имущества государственных служащих в доверительное управление. Государственный служащий по своему усмотрению с учетом требований законодательства определяет объем полномочий, делегируемых доверительному управляющему. Госслужащий должен информировать кадровую службу по вопросам истечения срока договора на доверительное управление, прекращении его действия или перезаключении. Непредоставление либо предоставление недостоверной информации о передаче имущества в доверительное управление может явиться основанием для наложения дисциплинарного взыскания. Поправки, последовавшие в Закон РК «О борьбе с коррупцией» и Закон РК «О государственной службе» в 2009 г., разрешают государственным служащим, за исключением членов Правительства, Председателя и членов Конституционного Совета РК, не передавать в доверительное управление принадлежащие им облигации, паи открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов. Это позволяет им на легальной основе получать дополнительные доходы. С другой стороны, эти нормы содержат в себе опасность «отмывания» доходов, полученных незаконным путем.

Закон РК «О борьбе с коррупцией» предусматривает меры финансового контроля в отношении государственных служащих. Они обязаны ежегодно представлять в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения, находящемся как на территории РК, так и за ее пределами.

По-прежнему не ясно, содержат ли такие декларации всю информацию, которая необходима для контроля конфликта интересов. Вопрос состоит в том, нужно ли государственным служащим декларировать имущество и материальные ценности, которые им не принадлежат, но находятся в их пользовании. Также остается не ясным, вправе ли налоговые органы осуществлять достаточный контроль над декларированной информацией для определения возможного конфликта интересов или нарушения пределов совместимости должностей.

Статья 9 Закона РК «О борьбе с коррупцией» предусматривает, что все данные, представляемые в налоговые органы, т.е. информация, содержащаяся в декларациях государственных должностных лиц, являются служебной тайной. Это означает, что средства массовой информации и иные лица не имеют доступа к таким декларациям. Тот факт, что вся информация, содержащаяся в них, имеет статус служебной тайны, не способствует открытости в деятельности государственных должностных лиц и их подотчетности обществу; общество неспособно принимать участие в их деятельности и контролировать ее.

В этой связи, на наш взгляд, в Республике Казахстан может быть использован достаточно успешный российский опыт опубликования деклараций государственных служащих.

В настоящее время специальный порядок публикации сведений и доходах и имуществе лиц, занимающих ответственные государственные должности, законодательством Казахстана не установлен. Он не определен и в конституционных законах, определяющих статус Премьер-Министра и членов Правительства, Председателя и членов Конституционного Совета. Обычно публикация таких сведений осуществляется только по инициативе самих должностных лиц. Те факты, которые приводятся отдельными журналистами при проведении своих собственных расследований, не охватываются содержанием данной нормы, поскольку носят неофициальный характер.

Считаем, что в условиях конституционного позиционирования Казахстана как правового государства, в свете тех государственных мер, которые предусмотрены для борьбы с этим социальным злом, необходимо декларативный характер этой нормы перевести в реальный, подкрепить ее реализацию конкретным механизмом. В этих целях предлагаем законодательно урегулировать следующие вопросы:

- закрепить обязательность публикации сведений как государственных служащих, занимающих ответственные государственные должности (политических служащих), так и административных государственных служащих, а также членов их семей, занимающих руководящие должности, включая близких родственников;

- установить законодательно основания для публикации сведений о доходах и лиц, принимающих такие решения;

- определить законом перечень лиц, на которых распространяется обязательный порядок опубликования подобных сведений, предусмотреть его для лиц, занимающих высшие государственные должности, в том числе имеющих особый статус, а также членов их семей, включая близких родственников;

- издать специальный указ Президента Республики Казахстан, определяющий порядок публикации сведений о доходах и имуществе.

По итогам 2010 г. среди центральных государственных органов наибольший индекс коррумпированности в сфере государственных закупок у Министерства сельского хозяйства (1,28), где общее количество проведенных государственными органами процедур по государственным закупкам, охваченных проверками, составило 12 081 и выявлено наибольшее количество фактов нарушения законодательства о государственных закупках – 777. По индексу противодействия коррупции в государственных органах худший результат у Министерства энергетики и минеральных ресурсов, где данный индекс составил 0, 0400, а рейтинг – 31 место. Наилучшие результаты – у Агентства РК по борьбе с экономической преступностью (финансовая полиция) и Агентства РК по делам государственной службы, которые в рейтинге заняли, соответственно, 1-е и 2-е места, а индекс противодействия коррупции у них составил 4,6387 и 2,2951.

Вместе с тем, необходимо отметить несовершенство процедур определения указанных индексов, особенно по госзакупкам, поскольку, например, в разрезе областей рейтинг подсчитывается только по сведениям аппаратов акимов областей и городов Алматы и Астаны и подведомственными им организациям, а обобщенные данные по департаментам, управлениям и отделам городов, областей и районам не учитываются. Поэтому получаемая информация и рассчитываемый на ее основе коэффициент требуют объективизации.

В 2010 г. Агентством РК по делам государственной службы и его территориальными управлениями проведено 3138 проверок деятельности государственных органов по вопросам соблюдения законодательства о государственной службе и борьбе с коррупцией. В ходе проверок выявлено 11 457 нарушений законодательства. Наиболее часто допускаются нарушения норм Правил проведения конкурса (1511), Правил проведения аттестации (2096), Правил наложения дисциплинарных взысканий (1156), Положения о порядке прохождения государственной службы (441). Выявлено 117 нарушений Закона РК «О борьбе с коррупцией» в части своевременной сдачи декларации о доходах и имуществе. В соответствии с рекомендациями Агентства и его территориальных управлений государственными органами принято 284 решений, в том числе отменено 90 незаконных приказов, 1084 государственных служащих привлечены к дисциплинарной ответственности.

Вопрос об ответственности государственных служащих - один из ключевых в исследовании их статуса. Неотвратимость ответственности за совершение должностных правонарушений, нарушение законодательства о государственной службе направлена также на укрепление служебной дисциплины в государственных органах.

В Законе РК «О государственной службе» данное понятие служебной дисциплины не используется. Понятие «государственная дисциплина» используется в Законе РК «О государственной службе» без определения. Соответствующие пробелы должны быть незамедлительно устранены, поскольку от этого зависит единообразие практики привлечения государственных служащих к дисциплинарной и иной ответственности.

В юридической литературе понятие дисциплинарной ответственности часто отождествляется с дисциплинарными санкциями, что обоснованно критиковалось некоторыми авторами. В законодательстве понятие дисциплинарной

ответственности закреплено в Правилах наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих, утвержденных Указом Президента РК от 31 декабря 1999 г. № 321, и в Правилах наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих, утвержденных Указом Президента РК от 29 декабря 1999 г. № 317.

Полагаем, что данное понятие должно быть все-таки закреплено не в подзаконных актах, а в Законе РК «О государственной службе» (в ст.1).

В ст.28 Закона РК «О государственной службе» определяется общие условия и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Административный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно отстранен от исполнения должностных обязанностей руководителем, назначившим его, до решения вопроса об ответственности в установленном порядке (п.3 ст.28 Закона РК «О государственной службе»). Данная норма содержит заряд коррупционности, т.к. решение вопроса о временном отстранении государственного служащего от исполнения обязанностей полностью зависит от усмотрения руководителя, наделенного кадровыми функциями, во всех случаях совершения дисциплинарных проступков; не охватывает случаи совершения государственными служащими других правонарушений; не касается политических служащих. В этой связи п.3 ст.28 Закона РК «О государственной службе» нуждается в определенной корректировке, связанной с закреплением института отстранения от должности не только в отношении административных, но и политических госслужащих, распространением его на случаи совершения административных правонарушений и преступлений, определением других случаев временного отстранения государственных служащих от исполнения должностных обязанностей.

Сравнительно-правовой анализ законодательства, регулирующего вопросы привлечения государственных служащих к дисциплинарной и к иным видам юридической ответственности, показывает идентичность многих норм, неизбежное их дублирование в Законе и подзаконных актах, а также наличие определенных противоречий между ними. Это еще раз подтверждает актуальность задачи кодификации законодательства о государственной службе. В частности, целесообразность решения вопроса о принятии Дисциплинарного кодекса Республики Казахстан.

В главе V диссертации «Современная кадровая политика Казахстана и пути ее совершенствования» исследуются проблемы, связанные с: определением содержания понятие и круга субъектов государственной кадровой политики; формированием кадрового резерва государственной службы, организацией профессиональной подготовки кадров для государственной службы, правовым регулированием и организацией управления государственной службой Республики Казахстан

Становление Казахстана как независимого, демократического и правового государства невозможно без создания высокоэффективной государственной службы, движущей силой которой выступают ее кадры.

По мнению многих специалистов, например, актуальной проблемой в Казахстане и на всем постсоветском политическом пространстве было преодоление негативных социальных последствий преемственности в подходах к

формированию кадров государственной службы на основе верности «хозяину», в лице ханов, биев или партий, политической ангажированности и принадлежности к ведущему социальному сословию, классу, клану или общественному объединению. Именно эти подходы в немалой степени привели к фактам социального неравенства при приеме на государственную службу и продвижении по ней. Наличие в стране демократических институтов и обеспечение научно обоснованных принципов формирования кадров государственной службы, разработка и внедрение в практику адекватного правовому государству подхода в этой сфере позволяют преодолеть стихийность и перейти к управляемости в вопросах подготовки, подбора и расстановки кадров государственных служащих.

Негативное влияние на кадровую ситуацию в Республике Казахстан оказывали в прошлом и продолжают оказывать ныне следующие факторы: форсированный рост численности государственных служащих, отсутствие системы подбора кадров на госслужбу, слабая профессиональная подготовка, дефицит компетентности значительной части государственных служащих, «старение» кадров, коррупция на государственной службе. Известно, что кадровая политика и кадровая работа в Советском Союзе во многом были чисто эмпирической областью деятельности, оберегаемой от научного освещения.

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.

Инфраструктура обучения государственных служащих в Казахстане создавалась не на «голом» месте, а на основе той системы, которая сложилась еще в советское время. После провозглашения независимости в Казахстане были предприняты шаги по воссозданию системы профессионального обучения работников государственного аппарата. В 1991 г. был создан Институт переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве РК, в 1994 г. – Национальная высшая школа государственного управления при Президенте РК. В 1998 г. на их базе была образована Академия государственной службы при Президенте РК. Указами Президента РК от 31 мая 2005 г. № 1583 и от 8 июля 2005 г. № 1611 Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан и Судебная академия при Верховном Суде Республики Казахстан были объединены в государственное учреждение «Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан».

С момента создания Академия подготовила более 4000 административных и политических государственных служащих. Курсы переподготовки и повышения квалификации прошли около 14000 человек.

Начиная с 2005 г., Казахстан первым из стран СНГ начал обучать госслужащих за рубежом за счет собственных средств. Только за 2010 г. было организовано обучение 112 государственных служащих центральных государственных органов за рубежом: в Лондонской школе экономики и политических наук, в Российской академии государственной службы, в Школе государственной политики (Сингапура) др.

Для обеспечения системности обучения разработана методика формирования затрат на повышение квалификации государственных служащих из расчета 1 % от фонда оплаты труда для государственных органов численностью менее 100 единиц и 0,5 % – для остальных государственных органов. Внедрение данной методики позволило увеличить количество слушателей в Академии и региональных центрах обучения.

Приказом Председателя Агентства РК по делам государственной службы от 5 февраля 2005 г. № 02-01-02/15 утверждены Правила проведения конкурса по отбору государственных служащих, направляемых на повышение квалификации за рубеж.

По нашему мнению, при направлении на обучение за границу надо уделять внимание и проблемам национальной безопасности, т.к. нередко зарубежные организации, выделяющие средства на обучение преследуют иные цели, чем помощь в развитии демократических институтов. В частности, цель приобретения агентов влияния среди тех, кто имеет реальные перспективы стать частью управленческой элиты.

Анализ вопросов обучения государственных служащих показал ряд существующих проблем. Во-первых, это недостаточное качество образовательных программ. На сегодня удовлетворенность государственных служащих возможностями обучения и повышения квалификации составляют лишь 32%. Во-вторых, наблюдается низкая заинтересованность государственных органов в обучении и профессиональном росте государственных служащих. Например, Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан по итогам первого полугодия 2009 г. из 10 заявленных лиц, подлежащих обучению, направило в Академию государственного управления лишь 4 сотрудников, энергетики и минеральных ресурсов из 8 обучило лишь 1 сотрудника, агентство по статистике из 5 – одного. Не направили ни одного государственного служащего на обучение МИД РК, Минздрав РК, Счетный комитет РК. В-третьих, следует отметить низкий уровень первичного отбора кандидатов, рекомендуемых государственными органами для повышения квалификации за рубежом. Республиканской комиссией на каждом заседании отклоняется около 18 – 20 % кандидатов, которые не соответствуют критериям принимающей стороны.

Для решения обозначенных проблем предлагается в рамках совершенствования системы обучения государственных служащих целесообразно персонифицировать средства, идущие на обучение и обеспечить ежегодную разработку индивидуальных планов обучения, на основе которых будут заранее подбираться образовательные программы, соответствующие профессиональным

потребностям государственных служащих. Необходимо поэтапно довести число государственных служащих, направляемых для обучения в лучшие образовательные центры за рубежом, до уровня 1% от штатной численности государственного органа.

Значительная часть данных положений нашла отражение в Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан, которая утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119.

В Заключении диссертации в систематизированном виде приводятся предложения по совершенствованию законодательства и иного нормативного правового регулирования государственной службы в Республике Казахстан, включая развитие понятийного аппарата государственной службы, устранение пробелов в регулировании порядка поступления, прохождения и прекращения государственной службы, привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении запретов и ограничений, установленных для государственных служащих, разработана Концепция совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственной службе, в которой формулируется научно-обоснованная модель развития правовых основ государственной службы в среднесрочной перспективе; разработан на основе авторской концепции Примерный кодекс Республики Казахстан о государственной службе, который может рассматриваться как модельный нормативный правовой акт для государств-участников Содружества Независимых Государств.

Основные положения диссертации, опубликованы в следующих научных работах:

I. Монографии, научно-практические и учебные пособия:

1. Турисбек А.З. Теоретико-прикладная модель государственной службы в Республике Казахстан. Монография. Электронное издание. М.: АО «Центр «ЮрИнфоР», 2012. (30,2 п.л.).

2. Турисбек А.З. Концепция совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственной службе. Научно-практическое пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2012. (1,8 п.л.).

3. Турисбек А.З. Примерный кодекс государственной службы Республики Казахстан. Научно-практическое пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2012. (5,2 п.л.).

4. Турисбек А.З. Проблемы теории и практики государственной службы в Республике Казахстан. Монография. М.: Институт правовых и сравнительных исследований, 2011. (24 п.л.).

5. Турисбек А.З. Предупреждение коррупции в системе государственной службы правовыми средствами: казахстанский опыт. Научно-практическое пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2011. (3,2 п.л.).

6. Турисбек А.З. Правовое регулирование государственной службы в Республике Казахстан. Учебное пособие: Алматы: Жеті жарғы, 2009. (19 п.л.)

7. Турисбек А.З. Государственная служба в Республике Казахстан. Учебно-методический комплекс. Астана. 2004. (13,8 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в периодических изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования в них результатов диссертационных исследований

8. Турисбек А.З. Борьба с коррупцией – задача государственных органов и общества // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2003. Том 3. № 8. (0,2 п.л.).

9. Турисбек А.З. Понятия и классификация государственных должностей и государственных служащих // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №3. (0,4 п.л.).

10. Турисбек А.З. Понятие и признаки политического государственного служащего в Республике Казахстан // Бизнес в законе. 2010. №4. (0,3 п.л.).

11. Турисбек А.З. Концептуальные проблемы развития государственной службы в Республике Казахстан // Пробелы в российском законодательстве. 2012. №1. (0,5 а.л.).

12. Турисбек А.З. Теоретические и прикладные проблемы подготовки государственных служащих в Республике Казахстан // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 1. (0,5 а.л.).

13. Турисбек А.З. Основные проблемы борьбы коррупцией в системе государственной службы Республики Казахстан // «Научные труды Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина». 2012. №1. (0,5 а.л.).

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

14. Турисбек А.З. Правовой статус государственных служащих Республики Казахстан. Международный опыт // Юрист. 2003. №10. (0,2 п.л.).

15. Турисбек А.З. Реформирование института государственной службы // Юрист. 2004. № 4. (0,2 п.л.).

16. Турисбек А.З. Что может почерпнуть государственная служба Казахстана из опыта Сингапура? // Юрист. 2006. № 6. (0,3 п.л.).

17. Турисбек А.З. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел нуждаются в совершенствовании // Юрист. 2008. № 1. (0,5 п.л.).

18. Турисбек А.З. Государственная служба в органах финансовой полиции РК: состояние, проблемы и пути решения // Юрист. 2008. №9. (0,4 п.л.).

19. Турисбек А.З. Государственная служба, как ключевой фактор реформы государственного управления в Республике Казахстан // Материалы международной научно-теоретической конференции «XXI век: проблемы формирования правового, демократического, светского и социального государства в Республике Казахстан». Алматы, 2002. (0,3 п.л.)

20. Турисбек А.З. Эволюция законодательства в сфере государственной

службы суверенного Казахстана // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы становления суверенитета государств Центральной Азии». Алматы, 2003. (0,5 п.л.)

21. Турисбек А.З. Некоторые аспекты понятия государственной службы в Республике Казахстан // Материалы международной научно-практической конференции «Современные проблемы политико-правовых исследований». Алматы, 2003. (0,4 п.л.)

22. Турисбек А.З. Building a professional corp. of civil servants // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы становления национального права государств Центральной Азии». Алматы, 2003. (0,3 п.л.)

23. Турисбек А.З. The Kazakhstan Model of Civil Servants // Материалы Международной научно-практической конференции «Эффективное государственное управление в современных условиях». Астана, 2003. (0,2 п.л.)

24. Турисбек А.З. О некоторых аспектах профессионализма государственной службы // Фемида. 2003. (0,3 п.л.)

25. Турисбек А.З. Правовые основы продвижения на государственной службе // Фемида. 2003 № 2. (0,3 п.л.)

26. Турисбек А.З. К вопросу об оплате труда государственных служащих // Фемида. 2003. №5. (0,1 п.л.)

27. Турисбек А.З. Правовой статус государственных служащих Республики Казахстан и международный опыт // ЧиновникЪ. 2003. № 4 (26). (0,3 п.л.)

28. Турисбек А.З. Мемлекеттік қызметшілердің коғамдағы ролі // Ақиқат. 2003. №5. (0,2 п.л.)

29. Турисбек А.З. Вопросы кадровой политики государственных служащих // Правовая реформа в Казахстане. 2003. № 2 (19-20). (0,3 п.л.)

30. Турисбек А.З. Конкурс как метод отбора кадров на государственную службу // Сборник научных трудов, посвященный 10-летию КРСУ Бишкек. 2003. Вып. 14. (1 п.л.)

31. Турисбек А.З. Роль тестирования при отборе кадров для казахстанской системы государственной службы // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Государственная гражданская служба РФ в системе государственной службы России». Ханты-Мансийск, 2003. (0,3 п.л.)

32. Турисбек А.З. Совершенствование системы обучения госслужащих: правовой аспект // Материалы республиканской научно-теоретической конференции посвященной 70-летию академика НАН РК М.Т. Баймаханова. Алматы, 2004. (0,2 п.л.)

33. Турисбек А.З. Конкурсный отбор кадров на госслужбу // Мысль. 2004. №5. (0,4 п.л.)

34. Турисбек А.З. Об аттестации административных государственных служащих (опыт Казахстана) // Научные труды «Адилет». 2004. № 1 (15). (0,5 п.л.)

35. Турисбек А.З. О некоторых правовых аспектах механизма поступления на государственную службу в США // Государственное управление и государственная служба. 2004. № 1(09). (0,4 п.л.)

36. Турисбек А.З. Государственная (публичная) служба в Германии // Право и государство. 2004. № 2/1 (33). (0,2 п.л.)

37. Турисбек А.З. Концептуальные вопросы совершенствования системы обучения государственных служащих в Казахстане // Фемида. 2004. № 2 (98). (0,5 п.л.).
38. Турисбек А.З. Принципы государственной службы Республики Казахстан нуждаются в дополнении // Фемида. 2005. № 3 (111). (0,2 п.л.).
39. Турисбек А.З. Эффективность модели государственной службы в Республике Казахстан. Социологическое исследование // Фемида. 2005. № 12 (120). (0,2 п.л.).
40. Турисбек А.З. Равноправный доступ казахстанцев к государственной службе гарантируется Конституцией // Материалы международной научно – практической конференции «Проблемы становления и развития Республики Казахстан как правового государства, посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан». Алматы: АЮА - КазГЮУ, 2005. (0,5 п.л.).
41. Турисбек А.З. Что может почерпнуть государственная служба Казахстана из опыта Сингапура? // Юрист. 2006. № 6. (0,3 п.л.).
42. Турисбек А.З. Стимулы для чиновника // Фемида. 2006. № 3(123). (0,3 п.л.).
43. Турисбек А.З. Роль Парламента в вопросах совершенствования государственной службы в Республике Казахстан // Фемида. 2006. № 7 (127). (0,1 п.л.).
44. Турисбек А.З. The Civil Servants Training System Improvement // Государственное управление и государственная служба. 2006. № 3. (0,2 п.л.).
45. Турисбек А.З. Понятие и субъекты государственной кадровой политики в Республике Казахстан // Материалы международной научно-теоретической конференции, посвященной 80-летию засл. деятеля науки РК, академика НАН РК, доктора юридических наук, профессора Сартаева Султана Сартаевича «Парламентаризм в Казахстане: история, современность, перспективы развития». Алматы, Казахский Национальный Университет имени Аль-Фараби, 2007. (0,5 п.л.).