

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**АЛМАТИНСКАЯ АКАДЕМИЯ
имени МАКАНА ЕСБУЛАТОВА**

Л.Т. КУЛЬТЕМИРОВА

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Монография

Алматы
2018

УДК 342.9.07
ББК 67.407
К 12

Рекомендовано к печати Ученым советом Алматинской академии
МВД Республики Казахстан им. М. Есбулатова

Рецензенты:

Алибаева Г.А. – доктор юридических наук, профессор
Кегембаева Ж.А. – доктор юридических наук, доцент

К 12 Культемирова Л.Т. Государственная служба Республики Казахстан: монография. – Алматы: ООНИиРИР Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова, 2018. – 223 с.

ISBN 978-601-7469-32-8

В работе рассматриваются организационно-правовые аспекты государственной службы Республики Казахстан, реализации правового статуса государственных служащих. Подробно анализируются служебные права, обязанности, ответственность государственных служащих, а также правовые ограничения, связанные со спецификой государственной службы и направленные на обеспечение законности и противодействие коррупции в органах государственного управления.

Полученные в ходе работы над монографией результаты по совершенствованию правового регулирования деятельности государственных служащих закладывают основу для дальнейших теоретических изысканий в данном научном направлении.

Работа рассчитана на государственных служащих, преподавателей, а также обучающихся в высших учебных заведениях, изучающих юриспруденцию.

УДК 342.9.07
ББК 67.407

ISBN 978-601-7469-32-8

© Л.Т. Культемирова
© Алматинская академия
МВД Республики Казахстан
им. М. Есбулатова, 2018

Введение

Вопросы формирования высокоэффективной государственной службы, как одного из основных социально-политических институтов государства, наряду с другими направлениями государственной политики являются приоритетными и жизненно необходимыми. Подтверждением этому служит регулярное освещение в средствах массовой информации проблем низкого уровня компетентности государственных служащих, бюрократических проволочек и коррупции на государственной службе. Акцентирование Президентом страны внимания на необходимость совершенствования государственной службы, ее организационно-правовых основ, механизма формирования кадрового корпуса государственных служащих подчеркивает актуальность проводимых реформ.

Становление новой модели государственной службы Казахстана в условиях современных идеологических, экономических и нравственных приоритетов актуализировало проблему профессиональной подготовки кадров. Без активного прихода в аппарат государственной службы людей с высокой профессиональной этикой и с мотивацией, ориентированной на ценности социальной ответственности, казахстанское общество вряд ли сможет решить задачу формирования эффективной системы управления.

Проводимые преобразования диктуют необходимость не просто совершенствования всей системы государственного управления, но ее коренного преобразования, определения новых методов, форм и приоритетов государственной деятельности.

Программным документом, определившим вектор развития государственного управления и его качественную составляющую, стала Стратегия «Казахстан-2030 – Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», озвученная Президентом страны в своем обращении к народу Казахстана в 1997 году. В числе долгосрочных приоритетов было обозначено формирование профессио-

нального государства, ограниченного до основных функций. «Наша задача – создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать Правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов.... Создание и поддержка высокой репутации государственной службы – наша стратегическая задача, которую мы должны решить в ближайшие годы...», - подчеркнул Президент Н. Назарбаев¹.

Принятие в 1999 году Закона Республики Казахстан «О государственной службе»² является одним из путей решения поставленных в стратегическом документе задач. Законом определены новые, отвечающие актуальным на тот период потребностям, направления в формировании профессиональной и эффективной системы государственной службы. Данные направления стали основой концепции кадровой политики на государственной службе, определили организационные аспекты ее реализации и дальнейшего развития.

В результате проведенной аналитической работы с 2013 года в Казахстане начала функционировать новая модель государственной службы, основная идея которой заложена в программном документе Президента страны – Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан³. В действующее законодательство были внесены изменения и дополнения, отражающие принципиальные позиции новой модели, одним из признаков которой является ее профессионализация. Бесспорен факт, что дальнейшее со-

¹ Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев».

² Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года №453-1.

³ Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан».

вершенствование государственной службы, повышение ее политического и социального статуса в значительной степени зависит именно от профессионализма ее кадрового потенциала. Сформированная по принципу меритократии и транспарентности, государственная служба должна представлять собой профессиональный, ориентированный на предоставление качественных государственных услуг инструмент государственной власти. Повышены роль и статус служб управления персоналом, основное предназначение которых заключается в создании эффективной системы управления кадрами на государственной службе, внедрение и использование современных кадровых технологий.

Активная нормотворческая работа по совершенствованию законодательства о государственной службе, приведению его в соответствие новым требованиям проводимых реформ в области государственного управления и стратегическим планам, сопровождается кардинальным обновлением законодательной базы. На сегодняшний день обновлено законодательство, регламентирующее различные аспекты государственной службы: Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции», Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан. Утвержден новый Реестр должностей политических и административных государственных служащих.

Несмотря на достигнутые положительные результаты, которые уже сегодня очевидны, существует ряд проблем, снижающих эффективность работы государственных служащих, подрывающих доверие общества к институтам государственной власти, и в целом, негативно влияющих на развитие экономики и конкурентоспособность страны. В связи с этим, все еще имеются вопросы, требующие своего разрешения. Научные исследования, поиск конструктивных предложений по повышению эффективности государственной службы в реализации политического курса государства по-прежнему актуальны и требуют своей дальнейшей разработки.

1 ФОРМИРОВАНИЕ КАЗАХСТАНСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

1.1 Становление государственной службы Казахстана и опыт правовой регламентации деятельности государственных служащих

Являясь категорией, органически связанной с государством, его ролью и местом в жизни общества, обусловленной возникновением, развитием и отмиранием государства¹, государственная служба в контексте исторического развития и происходящих в обществе перемен отражает наиболее значимые и характерные для каждого периода особенности государственного управления. Его опыт вкупе с другими процессами охватывает становление и развитие государственной службы, особенности ее функционирования, организационного и структурного построения в различных исторических условиях.

Анализ политико-административного устройства казахского ханства дает нам основания полагать, что уже в этот период начинают зарождаться предпосылки становления государственной службы, которые первоначально были нераздельны с традиционными родоплеменными институтами кочевого общества. При ханах не существовало специального аппарата управления в том значении, какое имеет место в современном понимании. Но его функции в той или иной степени выполнял определенный круг людей, находившихся в ближайшем окружении хана. Значительное место среди них занимали близкие родственники хана, которые и составляли высший слой служащих государства. С одной стороны, являясь крупными феодалами, они находились в вассальных отношениях с ханом, а с другой – их связывали узы родства. Как отмечает С.З. Зиманов, определение ближайших родственников султанами (управляющими-вассалами) в крупные

¹ Манохин В.М. Советская государственная служба. – М., 1966. – С. 5.

родовые объединения хан считал своей важнейшей политической задачей, умеряя тенденцию обособления местных феодалов-старшин и удерживая их в рамках вассальных отношений, а также облегчая задачу управления подданными, имея во главе родовых объединений верного вассала¹.

Объяснением отсутствия центрального чиновничьего аппарата управления можно считать специфику ханской функции, не отличавшейся особой сложностью из-за кочевого уклада, наделение султанов и биев правом самостоятельного управления в своих владениях. При этом важно подчеркнуть, что наличие или отсутствие чиновничьего аппарата не является определяющим критерием, характеризующим систему государственного управления и государство в целом. Как справедливо отмечает С.З. Зиманов: «Неразвитость особого, отделенного от общества аппарата при центральной власти не должна выводиться из слабости государства как политической организации господствующего феодального класса. Как нельзя смешивать вопросы государственной власти и центральной власти, так нельзя отождествлять государственное управление и чиновничий аппарат управления при центральной власти»². Отсутствие центрального чиновничьего аппарата не означает, что в казахском ханстве не существовало системы должностей, занятие которых предполагало осуществление государственных функций. Так, С.К. Ибрагимов, Н.Н. Мингулов и др. в работе по истории казахских ханств отмечают круг должностей, характер функций которых дает основания отнести их к должностям государственной службы: торе (в XV-XVI вв. уступил место термину «султан») – в дальнейшем этот термин расширил свое значение и служил для обозначения чиновной знати; хаким – правитель города или области по назначению хана, отправляющий административные функции; даруга – правитель, хан-

¹ Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1960. - С.111.

² Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1960. - С.114.

ский наместник в городе. В обязанности даруги входило общее управление, наблюдение за правильным поступлением денег, налогов и исполнение повинностей; бек, бий – владелец рода, родовой старшина. В XV-XVI вв. звание бека жаловалось ханом и, вероятно, входило в своеобразный «табель о рангах»; атеке – он же аталык, воспитатель сыновей хана, позднее – придворный чин; арбаб – чиновник водного надзора, который следит за общественными работами по очистке оросительного канала; дастарханчи – придворный титул-должность, означающий «накрывающий ханский стол»; мулазим – буквально означает «постоянно находящийся при ком-либо, состоящий на службе, в свите, низший служитель или чиновник, исполняющий различные поручения при крупном должностном лице»¹. По сведениям различных источников, помимо ближайших родственников хана, в делах по управлению обществом участвовали и ханские тюленгуты, привлекавшиеся для приведения в исполнение решений своего хозяина, сбора налогов. В определенной степени их можно рассматривать в качестве неофициальных ханских чиновников.

Представляет интерес титул «тархан», который жаловали военным, гражданским и духовным лицам за особые отличия. Носители данного титула освобождались от налогов в пользу государства и наделялись рядом привилегий, например, им прощалось девять совершенных преступлений, давалось право беспрепятственного доступа в ханский дворец². Присвоение данного титула означало не только получение льгот и преимуществ лица, находящегося на службе, но и определенную стабильность статуса ханского служащего.

¹ Материалы по истории казахских ханств XV-XVIII веков /Сост.: С.К. Ибрагимов, Н.Н. Мингулов, К.А. Пищулина, В.П. Юдин. - Алма-Ата, 1969. - С. 493-567.

² Материалы по истории казахских ханств XV-XVIII веков /Сост.: С.К. Ибрагимов, Н.Н. Мингулов, К.А. Пищулина, В.П. Юдин. - Алма-Ата, 1969. - С. 497.

Как уже было отмечено, высший слой служащих формировался из султанов и представителей аристократических родов, права которых занимать определенные места в государственном управлении регулировались традиционной иерархией родов. Такая система государственного управления в Казахстане существовала вплоть до принятия российского подданства, повлекшего глубокие преобразования в общественной, экономической и политической жизни Казахстана. Проведенные реформы в области государственного управления ввели систему централизованного управления. Приход к власти хана стал зависеть не только от усмотрения родовой знати, но, прежде всего, от отношения царского правительства. Так, согласно В.Я. Басину, после избрания ханом Нуралы, которого поддержала царская администрация, было признано право Петербурга на утверждение казахских ханов, что означало юридическое признание верховенства за правительством Российской империи. Более того, оренбургские власти в декабре 1748 г. поставили перед своим правительством вопрос о назначении жалованья ханам Младшего и Среднего жузов, рассчитывая, что это позволит поставить ханов и других владетелей казахской степи в полную зависимость от России. В 1754 г. Нуралы сам обращается к Оренбургскому губернатору с просьбой о назначении ему ежегодного жалованья «за верную службу». Ему было установлено годовое жалованье в размере 600 р. Затем и султан Аблай после обращения с аналогичной просьбой получает ежегодное жалованье в размере 200 рублей¹. По свидетельству Германа, ханам был присвоен титул Сиятельства и Превосходительства, в дальнейшем переименованный в Высокостепенство². Титул Превосходительство, согласно действовавшей в России Табели о рангах, ставил казахских ханов на одну ступень должностной иерархической лестницы с Тайным советником и

¹ Басин В.Я. Россия и казахские ханства в XVI-XVIII в.в. - Алма-Ата, 1971. - С.179-180.

² Герман. О киргизах //Вестник Европы. Ч. СХХ. - М., 1821. - С. 126.

Действительным статским советником, которым присваивались соответственно 3 и 4 классы.

Конец XVIII начало XIX вв. можно определить периодом развития государственного аппарата в Казахстане. Так, ханом Младшего жуза Арынгазы, в целях укрепления своих позиций, был создан специальный аппарат из есаулов, принадлежавших подвластным ему родам. Есаулы назначались в качестве постоянных представителей в родах, использовались в делах по управлению. Для оплаты жалованья есаулам население было обложено отдельной податью.

Наибольшее развитие как постоянно действующий чиновничий орган ханский аппарат получил во Внутренней орде. Многие члены ханского совета, состоявшего из 12 биев, наравне с султанами принимали участие в управлении родами, исполняли отдельные поручения хана по управлению. Со временем, с усилением позиций колониальных органов произошло осложнение функций управления, приведшее к отделению административной функции от судебной. Также при хане в качестве есаулов состояли 14 старшин, призванных выполнять его специальные поручения. С.З. Зиманов отмечает и существование отдельной категории служащих, так называемых «базарных султанов», в обязанности которых входил сбор внутри орды торговых пошлин. Кроме того, они представляли вне орды интересы казахов и следили за порядком на рынках ¹. Известно, что при хане Букеевской Орды находились ахун-орды, старшие (казы) и муллы, которые содержались за счет приношений населения, ханских пособий, т.е. официально состояли должностными лицами ².

Безусловно, царское правительство не приветствовало усиления ханской власти и ее аппарата управления. В связи с этим проводилась активная работа по внедрению в окружение ханов доверенных лиц, способных осуществлять функ-

¹ Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1960. - С. 114-116.

² Зиманов С.З. Общественный строй казахов первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1958. - С. 226.

ции тайных агентов. Поскольку все важные общегосударственные вопросы, затрагивающие интересы многих родов, рассматривались на большом ханском совете, то царское правительство проявляло особый интерес к нему, стремясь превратить в зависимый, абсолютно подконтрольный орган. Проводимая политика в результате привела к падению ханской власти. Феодалные съезды и другие «народные» органы были низведены до роли второстепенных совещательных органов. Султаны-правители, все больше лишаясь своих прежних прав, постепенно превращались в местных исполнителей распоряжений и указаний царской администрации. Возвышалась роль чиновничьего аппарата и система местного управления. Созданный административно-полицейский аппарат, представлявший подобие аппаратов центральных губерний России, был лишь несколько приспособлен к местным условиям. Управление носило военно-административный колонизаторский характер, а его глава – генерал-губернатор – имел практически неограниченные права, о чем свидетельствует ст. 15 Положения об управлении в степных областях (далее – Положение)¹. При генерал-губернаторе были созданы канцелярия и совещательный совет, мнение которого, как и должностных лиц края, не имело практического значения.

В областях, возглавляемых военными губернаторами, руководство осуществлялось с помощью областных правлений, имевших административно-полицейские, финансовые и хозяйственные функции. При правлениях состояли особые чиновники, ведавшие сельскохозяйственными и оброчными делами. Барон фон Кауфман, занимавший пост генерал-губернатора в 1867-1881 гг., вносил в свое время ряд предложений по кадровому обеспечению областных правлений. В частности, он предлагал в каждом областном правлении ввести должность бухгалтера, журналиста и помощника делопроизводителя. Отдельные же дела, такие, как устройство

¹ Крафт И.И. Положение об управлении в степных областях. - Б.м., б.г. - С. 34-36.

русских переселенцев, производство сыска, должны были выполняться специальными должностными лицами¹.

Следующим звеном в структуре колониального аппарата были уездные начальники, наделявшиеся гражданской и военно-полицейской властью. При них учреждалась канцелярия, служащие которой наделялись соответствующими чинами. Как отметил И.И. Крафт, в свое время занимавшийся вопросами административного устройства Казахстана, «...важно, чтобы между администрацией и населением были люди, обеспеченные определенным содержанием, пользующиеся правами и несущие ответственность государственной службы»². Что касается штатных должностей переводчиков, то их занятие не давало права на получение пенсии и производство в чины³.

Предоставление широких прав уездным начальникам сопровождалось злоупотреблением ими должностными полномочиями, применением безосновательных репрессивных мер в отношении местного населения. Современник рассматриваемого нами периода А.А. Леонтьева отмечала нерациональность расширения административной власти на местах. «В число уездных начальников, - писала она, - попадают нередко выслужившиеся писцы, люди без всякого образования и с сомнительной нравственностью»⁴. Отдаленность места службы, возложение обязанностей по исполнению полицейских функций, властные полномочия и другие факторы сказывались на личном составе уездных начальников.

Дополнительным элементом правительственного аппарата стала местная, или, как указывается в ряде источников, «туземная» администрация, выполнявшая больше вспомога-

¹ Кауфман К.П. Проект всеподданнейшего отчета (по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства). - СПб, 1885. - С. 106.

² Крафт И.И. Положение об управлении в степных областях. - Б.м., б.г. - С. 59.

³ Там же. - С. 163

⁴ Леонтьева А.А. Управления и суда в сибирских степях. - Б.м., б.г. - С. 23.

тельные функции. Казахским населением города заведовал назначаемый генерал-губернатором старший аксакал из местной знати. Во главу волости и аула избирались волостные управители и аульные старшины, срок полномочий которых составлял три года. Им выдавались особые знаки для ношения во время исполнения служебных обязанностей, печати по должности. При этом, форма знаков и печатей утверждалась генерал-губернатором.

На волостного управителя возлагалось исполнение правительственных распоряжений и судебных решений, осуществление контроля численности населения, наблюдение за своевременным поступлением всех сборов и налогов, присутствие на аульных съездах по выборам аульных старшин. Аульные старшины собирали подати и повинности, созывали аульные съезды для избрания волостных управителей, обеспечивали порядок на этих съездах. Право волостных управителей и аульных старшин налагать взыскания на местное население не распространялось в отношении зауряд-офицеров казахской национальности, считавшихся государственными служащими. Звание зауряд-офицеров присваивалось за заслуги на гражданской службе, давало его обладателям право получения личного дворянства.

Помимо должностей волостных управителей и аульных старшин, выборными были и другие чиновничьи должности: сборщиков налогов, арык-аксакалов (арычных старшин) и мирабов (развозчиков воды). Но, несмотря на замещение отдельных должностей представителями коренного населения, вся полнота власти была сосредоточена в руках приезжих чиновников. Действовавший Устав о службе гражданской определял, что дети российских подданных имеют право поступления на государственную службу лишь при условии получения ими с 10-летнего до 18-летнего возраста образования в отечественных общественных заведениях. Безусловно, что это было доступно единицам. Что касается выборности должностей, то это носило номинальный характер, поскольку все назначения в обязательном порядке утверждались губернатором. Процесс избрания, по свидетельству

И.И. Крафта, происходил с серьезными нарушениями, сопровождался подкупами, интригами и ложными доносами. Каждая сторона использовала все средства, чтобы провести своих кандидатов на должности, в особенности волостных управителей. Добросовестные люди уклонялись от службы, а должностные лица злоупотребляли властью, производили незаконные поборы, преследуя только личные цели ¹.

Все действия представителей местной администрации корректировались и строго регулировались различными распоряжениями, указами, инструкциями. Абсолютный централизованный контроль охватывал и такие вопросы, как обмундирование лиц, имеющих чины. Так, согласно Указу 1856 г., «всем киргизским султанам и почетным киргизам, имеющим военные офицерские чины, указано оставить народные костюмы и носить плечевые погоны, нашитые на кафтанах, по образцу служащих в армии штаба и обер-офицеров, со звездами для различия чинов»².

В случае ненадлежащего исполнения должностных обязанностей волостные управители и аульные старшины подвергались различным видам взысканий: исключение из службы; отрешение от должности; вычет из времени службы; удаление от должности; перемещение с высшей должности на низшую; выговор более или менее строгий с внесением в послужной список; вычет из жалования; выговор более или менее строгий без внесения в послужной список; замечание более или менее строгое ³. Поскольку вопросу взимания налогов и повинностей придавалось особое значение, то за нарушение предусмотренного порядка налогообложения устанавливалась и более строгая мера наказания. Так, в случае неправильного подсчета налогов волостные управители и аульные старшины привлекались к ответственности как за долж-

¹ Крафт И.И. Положение об управлении в степных областях. - Б.м., б.г. - С. 74.

² Крафт И.И. Положение об управлении в степных областях. - Б.м., б.г. - С. 30.

³ Вербовский В.Т. Положение об управлении Туркестанского края /Сост. по офиц. изд. 1829 г., с продолжениями 1906 г. - Ташкент, 1911. - С. 29.

ностные преступления. С них взыскивался штраф в размере двойной суммы подати с каждой утаенной кибитки ¹.

Следует отметить, что для должностных лиц местной администрации были предусмотрены и поощрительные меры. По усмотрению генерал-губернатора за усердную службу, знание русского языка волостные управители и аульные старшины награждались почетными халатами или денежными премиями². Кауфман в свое время подверг критике подобную систему поощрений. Считая, что подарок трехрублевого халата, угощение чаем и пловом не являются средством, влияющим на усердие по службе, он предлагал создать служебные отношения без взаимных подарков, а особые заслуги отмечать серебряными и золотыми медалями ³.

В целях привлечения на службу профессиональных чиновников, в 1886 г. были изданы Правила «Об особых преимуществах гражданской службы в некоторых местностях Империи»⁴. В соответствии с Уставом о пенсиях и единовременных пособиях 1827 г. за безупречную службу классные чиновники и служащие, не имеющие классов, а также члены их семей, наделялись правом получения пенсии, размер которой зависел от выслуги лет по службе⁵. Следует подчеркнуть, что все преимущества касались только русских чиновников. Важным моментом в прохождении гражданской службы являлось установление ограничений для чиновников. Служащий был не вправе занимать одновременно должности

¹ Вербовский В.Т. Положение об управлении Туркестанского края /Сост. по офиц. изд. 1829 г., с продолжениями 1906 г. - Ташкент, 1911. - С. 65.

² Вербовский В.Т. Положение об управлении Туркестанского края /Сост. по офиц. изд. 1829 г., с продолжениями 1906 г. - Ташкент, 1911. - С. 29.

³ Кауфман К.П. Проект всеподданнейшего отчета (по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства). - СПб, 1885. - С. 94.

⁴ Положение об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской с извлечениями из Положения об управлении в Туркестанском крае, штатами управления этих областей, объяснительной запиской и правилами об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях Империи. - Б.м., б.г. - С. 130-152.

⁵ Устав о пенсиях и единовременных пособиях от 09.12.1827 г.

в разных ведомствах или две и более должности в одном и том же ведомстве; входить в подряды и поставки в местах службы; быть залогодателем по подрядам и поставкам; входить в долговые обязательства с подрядчиками и поставщиками, заключающими договор по месту службы; быть поверенными в делах третьих лиц¹. Т.е., под особым контролем находились все кампании, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

В заключение, говоря о состоянии государственного управления и государственной службы дореволюционного Казахстана, следует отметить неадекватность и неприспособленность к местным условиям всей системы государственного управления, сильно развитый бюрократический централизм. Как отмечает А.Ш. Туганбаев, для деятельности государственных учреждений России накануне революции были характерны формализм, обширное бумажное делопроизводство, полная бесконтрольность царских чиновников². Безусловно, это находило свое отражение и в Казахстане. Территориальное расширение государства повлекло увеличение и аппарата чиновников. Подтверждением этому служат приведенные П.А. Зайончковским данные о количественном составе чиновничьего корпуса. Так, в конце XVIII в. при населении 36 млн. чел. число чиновников составляло 15-16 тыс., т.е. один чиновник приходился на 2250 жителей. По состоянию на 1903 г. чиновников было примерно 385 тыс. чел., а населения – 129 млн. чел., т.е. один чиновник приходился уже на 335 человек. Таким образом, число чиновников на протяжении XIX в. с учетом роста населения увеличилось почти в 7 раз³. Попытки совершенствования государственного управления не давали положительных результатов. Внедрение системы управления, чуждой для Казахстана, вызвало

¹ Градовский А.Д. Собр. соч. - Т. 8. Ч. II. - СПб., 1907. - С. 75, 110-111.

² Туганбаев А.Ш. Казахская ССР в союзе равных. (Очерки государственного развития). - Алма-Ата, 1972. - С. 14.

³ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. - М.: Мысль, 1978. - С. 221.

негативные последствия, среди которых следует отметить разрушение традиционных хозяйственных укладов.

Формирование советского государства сопровождалось коренными изменениями. Так, Декретом ВЦИК и СНК от 11 (24) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» была ликвидирована иерархия должностей государственных служащих со всеми ее гражданскими чинами. В соответствии со ст. 1 Декрета были упразднены все сословия, гражданские чины, организации и учреждения¹. В основу отбора кадров нового формата служащих были заложены такие критерии, как социальное происхождение, где приоритетом обладали представители рабоче-крестьянского класса; активная революционная деятельность; уровень идейно-политической зрелости и преданности идеалам партии и революции. По данным Л.И. Семенниковой, в 1920 г. 53% коммунистов являлись служащими советских учреждений².

По истечении времени стало ясно, что огромное по территории, численности и ресурсам государство требует не только идейно-политического руководства, но, прежде всего, профессионального подхода к управлению. Отсутствие профессиональных знаний и опыта государственного администрирования вынудило управленцев обратиться за помощью к представителям дореволюционного государственного аппарата. В результате, в первые годы советской власти кадровый состав государственных служащих представлял собой тандем из представителей дореволюционного чиновничества и зарождающейся советской бюрократии. Согласно приведенным М.П. Ирошниковым данным, удельный вес «старого» чиновничества среди служащих в советских государственных ведомствах составлял: ВЧК – 16,1%, НКВД – 22,9%,

¹ Декрет ВЦИК и СНК от 11 (24) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов».

² Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 86.

ВЦИК – 39,1%, Наркомнац – 36,5%, Ревтрибунал ВЦИК – 36,8%, Управление делами СНК – 40%. Наибольшее число «старых» служащих приходилось на такие учреждения, как: НКВД – 46,2%, ВСНХ – 48,3%, Наркомюс – 54,4%, Наркомздрав – 60,9%, Наркомат по морским делам – 72,4%. Любопытны цифры, показывающие удельный вес чиновников бывших правительственных ведомств среди руководящего состава служащих советских центральных учреждений. Бывшие чиновники составляли свыше 35%, т.е. больше 1/3 всех руководящих работников в 5 из 11 учреждений¹. Со временем, по мере накопления необходимых знаний и опыта управленцами нового поколения, старая бюрократия была полностью вытеснена.

Территориальное расширение государства, усложнение функций государственного управления, тотальное администрирование привело к численному увеличению аппарата государственных служащих. Но, несмотря на это, не было единой правовой базы, регулирующей их деятельность. В течение всего периода существования Советского Союза ее отсутствие восполнялось нормами трудового, административного, уголовного законодательства, правилами внутреннего распорядка, действующими во всех учреждениях и ведомствах, уставами, указами и постановлениями, имеющими силу на всей территории СССР.

Несмотря на отсутствие в Конституции СССР 1977 г. отдельных норм о государственной службе, ряд положений Основного закона устанавливал принципы деятельности государственных служащих: соблюдение законности (ст. 4); уважение личности, охрана прав и свобод граждан (ст. 57); соблюдение трудовой дисциплины (ст. 60)².

¹ Ирошников М.П. Председатель Совета Народных Комиссаров Вл. Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917-1918 гг. - Л.: Наука, 1974. - С. 424-430.

² Конституция СССР. Конституции союзных советских социалистических республик. - М., 1985.

К числу актов, определявших в рассматриваемый период общие условия поступления на государственную службу, относятся Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях, утвержденные постановлением СНК РСФСР 21 декабря 1922 г.¹. Документ был утвержден постановлением СНК РСФСР, но действовал на территории всего Советского Союза. Правила устанавливали запреты: поступления на государственную службу лицам, которым это право запрещено судом; совместной работы родственников или свойственников; государственным служащим выступать в качестве третьих лиц по делам учреждений и предприятий, в которых они состоят на службе; вступать с учреждениями и предприятиями по месту работы в отношения коммерческого свойства. Другим документом, определявшим процессуальный порядок поступления на работу, являлся акт «О порядке найма и увольнения рабочих и служащих», устанавливавший централизованный контроль над порядком найма, перевода, увольнения рабочих и служащих, а также их обязательной регистрации в Отделе Труда².

Запрещались увольнение и отказ в приеме на государственную службу по мотивам социального происхождения, судимости в прошлом, осуждения родителей или родственников, подготовка и направление «секретных характеристик» при переводе государственного служащего на другую работу³.

Значительный объем служебных отношений регулировался Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о труде⁴. В 1972 г. был утвержден Кодекс законов о труде КазССР, введенный в действие с 1 января 1973 г.⁵.

¹ Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник. - М., 1945. - С. 45.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке найма и увольнения рабочих и служащих».

³ Советское административное право: Учебное пособие / Под ред. А.Е. Лунева. - М., 1960. - С. 98-99.

⁴ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. Утверждены законом СССР от 15.07.1970 г.

⁵ Кодекс законов о труде КазССР. Введен в действие 01 января 1973 г.

Права и обязанности государственных служащих, меры поощрения и ответственности регламентировались типовыми правилами внутреннего трудового распорядка, дисциплинарными уставами, указами и положениями. Безусловно, на характер и содержание нормативных документов оказывали влияние политические, социально-экономические факторы. Так, принятый 26 июня 1940 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР о необходимости ужесточения дисциплины на предприятиях, в организациях, учреждениях устанавливал уголовную ответственность служащих за прогул без уважительных причин. И только 25 апреля 1956 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений и за прогул без уважительной причины» данная мера наказания была заменена мерами дисциплинарной ответственности. Обострение проблемы взяточничества среди служащих государственных организаций стало причиной принятия 20 февраля 1962 г. Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество». Согласно данному документу, в зависимости от степени тяжести и квалифицирующих признаков преступления мера наказания предусматривала от 3 лет лишения свободы с конфискацией имущества до смертной казни с конфискацией имущества.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» устанавливал: обязанность государственных органов создавать необходимые условия реализации гражданами гарантированного государством права обращаться в госорганы; процессуальные сроки и порядок рассмотрения обращений граждан; меры дисциплинарной ответственности виновных лиц за нарушение установленных правил. При причинении существенного вреда государственным или общественным интересам, правам граждан винов-

ный подвергался уголовному наказанию как за должностные преступления¹.

В качестве мер поощрения применялись: объявление благодарности, повышение по службе, награждение почетными грамотами, орденами и медалями, присвоение звания Героя Советского Союза, Героя Социалистического труда и других почетных званий. С принятием 11 февраля 1958 г. Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке награждения орденами и медалями СССР» было отменено награждение государственных служащих за выслугу лет. Теперь определяющим критерием стали конкретные успехи в трудовой деятельности и выдающиеся заслуги перед государством².

Специальные виды государственной службы регламентировались общесоюзным отраслевым законодательством, дисциплинарными уставами, уставами о прохождении службы в соответствующем органе, внутриведомственными актами.

Отсутствие единой правовой базы государственной службы, ее демократических основ обусловило злоупотребление должностными полномочиями, управленческий произвол. Особый оттенок обрели слова Т.И. Козыревой о том, что «государственная служба выражается в отпращивании велений господствующего класса, держащего в своих руках политическую власть»³. Задачи государственной администрации по существу были сведены к обеспечению реализации партийных решений, а критерием подбора кадров государственного аппарата являлись не столько их деловые качества, как идейно-политические характеристики. Кадровая политика являлась прерогативой партийных организаций, центральный ко-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 февраля 1958 г. «О порядке награждения орденами и медалями СССР».

³ Советское административное право: Учебное пособие / Под ред. А.Е. Лунева. - М., 1960. - С. 90.

митет которых «...придает особое значение подбору и расстановке кадров, усилению их идейной закалки...»¹.

Распад СССР стал отправной точкой определения новыми независимыми государствами вектора своего развития, выбора модели правовой системы и государственного управления, выстраивания формата общественных отношений в соответствии с нормами международного законодательства. Существовавшая десятилетиями система советского государственного управления с жестким централизмом, ярко выраженной идеологической ангажированностью, не приемлющей основ меритократии и конкуренции, выработала определенные тенденции, не соответствующие новым приоритетным задачам и целям суверенного Казахстана. Проводимые преобразования диктовали необходимость не просто совершенствования всей системы государственного управления, но ее коренного преобразования, определения новых методов, прерогатив и качеств государственной деятельности. Требовалась обновленная законодательная база, создание условий для конструктивного развития и функционирования государственной службы.

Правовым актом, положившим начало формирования специальной законодательной базы государственной службы, стал принятый в 1995 г. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О государственной службе»². Являясь началом институционализации государственной службы, Указ впервые в Казахстане определил механизм правового регулирования государственной службы, принципы ее функционирования, особенности правового статуса государственных служащих и их классификацию. Его важность и своевременность безусловна, так как было регламентировано создание системы государственной службы, которая, как справедливо подчеркнул А.М. Байменов, позволила со-

¹ Советское административное право: Учебное пособие / Под ред. А.Е. Лунева. - М., 1960. - С. 88.

² Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О государственной службе» от 26 декабря 1995 года №2730.

хранить на переходном этапе развития суверенного Казахстана кадровое ядро государственного управления¹. Детализация норм данного указа отражена в ряде принятых позднее подзаконных актов, давших целостное представление о предназначении государственной службы и особенностях ее прохождения.

Программным документом, определившим дальнейшее направление развития государственного управления и его качественную составляющую, стала Стратегия «Казахстан-2030 – Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», озвученная Президентом страны в своем обращении к народу Казахстана в 1997 году. В числе долгосрочных приоритетов было обозначено формирование профессионального государства, ограниченного до основных функций. «Наша задача – создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать Правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов... Нашей задачей на ближайшее будущее станет создание небольшого и гибкого аппарата, состоящего из способных и преданных кадров, владеющего методами стратегического планирования... Чиновник новой генерации – это слуга нации, патриотичный и справедливый, преданный своему делу и профессиональный. Создание и поддержка высокой репутации государственной службы – наша стратегическая задача, которую мы должны решить в ближайшие годы... В республике уже заложены основы профессиональной государственной службы. Но

¹ Байменов А.М. Основные направления реформирования государственной службы в Республике Казахстан и меры по реализации Закона Республики Казахстан «О государственной службе» //Реформирование казахстанской государственной службы: опыт, проблемы, задачи: Материалы междунар. научно-практич. конф. - Астана, 2000. - С. 17.

предстоит еще многое сделать», - подчеркнул Президент страны¹.

Принятие в 1999 году Закона Республики Казахстан «О государственной службе»² является одним из путей решения поставленных в стратегическом документе задач. Законом определены новые, отвечающие актуальным на тот период потребностям, направления в формировании профессиональной и эффективной системы государственной службы. Данные направления стали основой концепции кадровой политики на государственной службе, определили организационные аспекты ее реализации и дальнейшего развития. Новеллой закона стало разделение должностей государственных служащих на политические и административные должности, замещение которых предполагало прохождение установленных процедур. Так, если поступление на государственную службу политических государственных служащих осуществлялось на основании назначения либо избрания, то административные государственные служащие могли поступить на государственную службу только на основании конкурсного отбора. Именно механизм конкурсного отбора позволяет обеспечить конституционное право равного доступа на государственную службу, занятие государственной должности в соответствии с уровнем профессиональной подготовки, реализацию принципа меритократии, основанного на системе профессиональных заслуг. Правовой гарантией стабильности статуса государственных служащих являлся впервые закрепленный в законе запрет на смену административных государственных служащих при смене политических назначенцев. Необходимость данной нормы была обусловлена существовавшей проблемой кадровых ротаций, при которых назначение нового руководителя сопровождалось массовой

¹ Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев».

² Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года №453-1.

сменой кадрового аппарата. Это, безусловно, влияло на качество оказываемых государственных услуг, являлось причиной отсутствия преемственности, размытости профессионального кадрового ядра.

Кроме того, в законе был закреплён статус уполномоченного органа – Агентства по делам государственной службы. Являясь государственным органом, непосредственно подчинённым Президенту Республики Казахстан, осуществляющим реализацию единой государственной политики в сфере государственной службы, Агентство было наделено соответствующими полномочиями. Претерпев неоднократные структурные и функциональные изменения, на сегодняшний день уполномоченный орган именуется Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее – Агентство).

Изучение международного опыта, особенностей функционирования кадрового аппарата и на государственной службе и его формирования позволили провести очередной этап реформирования казахстанской государственной службы. В результате проведенной аналитической работы с 2013 года в Казахстане начала функционировать новая модель государственной службы, основная идея которой заложена в программном документе Президента страны – Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан лежащие¹. В действующее законодательство были внесены изменения и дополнения, отражающие принципиальные позиции новой модели, одним из признаков которой является ее профессионализация. Свидетельством этому стало значительное сокращение численности политических должностей, создание управленческого корпуса «А» административной государственной службы. Так, по состоянию на 1 января 2018 года штатная численность государственных служащих в Республике Казахстан составляла 98 499 единиц.

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан».

Штатная численность политических государственных служащих – 436 единиц, административных – 98 063 единицы, из которых корпус «А» – 279 единиц, корпус «Б» – 97 784 единицы¹.

На профессиональных управленцев была возложена задача непосредственного исполнения стратегических решений, инициируемых политическими назначенцами. Занятие должностей данного корпуса предусматривает особый порядок формирования кадрового резерва, конкурсного отбора и прохождения службы. При этом, кадровый состав корпуса «А» формируется исключительно из числа кандидатов, находящихся в кадровом резерве корпуса «А». Формирование кадрового резерва осуществляется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан.

В целях совершенствования механизма отбора в кадровый резерв корпуса «А» утверждены квалификационные требования, в соответствии с которыми управленческие должности разделены на административно-хозяйственные, экспертно-аналитические и организационно-распорядительные. С учетом этого предусмотрено обучение государственных служащих корпуса «А» по нескольким модулям: принятие управленческих решений, стратегическое планирование, аудит в государственных органах, эффективность руководителя, менеджмент и т.д.

Повышены роль и статус служб управления персоналом, основное предназначение которых заключается в создании эффективной системы управления кадрами на государственной службе, внедрение и использование современных кадровых технологий. Служба управления персоналом обеспечивает соблюдение процедур проведения оценки деятельности административных государственных служащих, конкурсного отбора, продвижения по службе государственных служащих, служебных расследований, привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности,

¹ Мониторинг состояния кадров государственной службы по состоянию на 1 января 2018 года // <https://kyzmet.gov.kz>.

увольнения государственных служащих. Бесспорен факт, что дальнейшее совершенствование государственной службы, повышение ее политического и социального статуса в значительной степени зависит именно от профессионализма ее кадрового потенциала.

Несмотря на проводимую активную нормотворческую работу по совершенствованию законодательства о государственной службе, приведению его в соответствие новым требованиям проводимых реформ в области государственного управления и стратегическим планам, возникла необходимость кардинального обновления законодательной базы. В этой связи, актуальны слова М.Т. Баймаханова, что в ряде случаев существенных изменений общественной жизни, правовые акты, регулирующие данную сферу отношений, не могут быть приведены в соответствие с изменившейся обстановкой отдельными поправками и дополнениями. В таких случаях необходима полная переработка действующих правовых актов, замена их совершенно новыми, качественно отличающимися от первых¹.

На сегодняшний день обновлено законодательство, регламентирующее различные аспекты государственной службы: Закон Республики Казахстан «О государственной службе»², Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции»³, Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан⁴. Утвержден новый Реестр должностей политических и административных государственных

¹ Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. - Алматы: АЮ-ВШП «Әділет», 2003. - С. 82.

² Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан».

³ Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410-V ЗРК «О противодействии коррупции».

⁴ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан».

служащих¹. Назначение на государственные должности согласно данному Реестру осуществляется в установленном законодательством порядке. Организационные основы формирования кадрового корпуса подробно будут изложены в следующих подразделах.

И в заключение следует подчеркнуть, что государственная служба, отражая в своем развитии и функционировании все особенности политической и правовой системы государства, нуждается, как в постоянном совершенствовании нормативных основ, так и в существенном изменении ее роли и статуса в обществе.

1.2 Государственная служба зарубежных стран: карьерная и позиционная модели

Современные концепции государственной службы зарубежных стран делятся на две основные модели – карьерную и позиционную, или должностную. В результате заимствования положительного опыта одной системы другой, сегодня достаточно трудно выделить страны с «чистыми» признаками той или иной модели государственной службы. В частности, для карьерной модели характерны: строгая правовая регламентация различных вопросов государственной службы; иерархия должностей государственных служащих с классификацией по категориям, группам; социальная государственная поддержка; прохождение государственной службы, начиная с самых низших должностей с постепенным продвижением по службе в зависимости от выслуги лет; реализация профессиональной карьеры служащего в иерархической структуре с полной гарантией сохранения рабочего места. Позиционная или должностная модель государственной службы характеризуется возможностью замещать госу-

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих».

дарственную должность любого уровня при соответствии кандидата квалификационным требованиям данной должности. Основным критерием карьерного роста является наличие специальных знаний, уровень профессиональной подготовки. При этом, выслуга лет на государственной службе имеет второстепенное значение.

Несмотря на переплетение элементов той или иной модели государственной службы, преимущественно карьерная модель характерна для Франции, Германии, Японии, а преимущественно позиционная или должностная – для США, Швейцарии. Анализ организационно-правовых основ государственной службы данных стран позволит не только раскрыть особенности функционирующих систем, но и выявить тенденции выстраивания наиболее конструктивных отношений между государством в лице государственной службы и институтами гражданского общества.

Итак, Германия и Франция являются странами с богатейшими правовыми традициями, где раньше других государств сформировалась профессиональная бюрократия. Сегодня французская государственная служба – система, подробно регламентированная правовыми актами. Несмотря на то, что Конституция Франции, принятая в 1958 г., непосредственно не содержит конкретной нормы о правах граждан, данный вопрос урегулирован Декларацией прав человека и гражданина (1789 г.), о приверженности к которой подчеркивает ее Преамбула¹. Так, согласно ст. 6 Декларации, все граждане имеют равное право ко всем постам и публичным должностям, а ст. 15 устанавливает право граждан требовать у любого должностного лица отчет о его деятельности, что является одним из ключевых принципов демократического взаимодействия общества и государства. Действующими правовыми актами, в совокупности составляющими общий статут государственной службы Франции, являются: Закон №83-634 от 13 июля 1983 г., содержащий права и обязанно-

¹ Конституции зарубежных государств: Учебное пособие /Сост. В.В. Маклаков. - М.: БЕК, 2001. - С. 55-58.

сти публичных служащих; Закон №84-16 от 11 января 1984 г., содержащий статутные положения, касающиеся государственной публичной службы; Закон №84-53 от 26 января 1984 г., содержащий статутные положения о местной публичной службе; Закон №86-33 от 9 января 1986 г., содержащий статутные положения о больничной публичной службе¹. Помимо общего статута, источниками правового регулирования некоторых видов государственной службы являются особые и специальные статуты, принимаемые Декретом Государственного Совета, решения Конституционного совета, административных судов.

Конституция Германии от 23 мая 1949 г. содержит значительное количество статей, посвященных вопросам государственной службы. Прежде всего, она провозглашает равный доступ граждан Германии к государственной службе в соответствии со склонностями, способностями и профессиональной квалификацией, независимо от вероисповедания и мировоззрения². Изданные на базе конституционных принципов комплексные законы, являясь правовой основой формирования корпуса государственных служащих, регулирования их деятельности, правового статуса, представлены следующими актами: Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 года в новой редакции от 27 февраля 1985 г. с последующими изменениями и дополнениями; Рамочный закон о правовом положении государственных служащих от 1 июля 1957 года в новой редакции от 27 февраля 1985 г.; Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 года в редакции от 21 февраля 1989 г. и в новой редакции от 6 февраля 1991 г.; Закон об обеспечении государственных служащих от 24 августа 1976 г. в новой редакции от 24 октября 1990 г.; Положение о прохождении государственной

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 264-361.

² Конституции 16 стран мира: сб. конституций стран-членов СНГ, Балтии и ряда других государств мира /Сост. Ж. Баишев, К. Шакиров. - Алматы: Жеті Жарғы, 1995. - С. 5-54.

службы в Федерации от 15 ноября 1978 г. в новой редакции от 8 марта 1990 г.; Устав Федерального дисциплинарного права от 20 июля 1967 г.¹. На основе Рамочного закона принимаются соответствующие законы и иные правовые акты субъектов Федерации. Следует отметить, что согласно п. 8 ст. 73 Конституции, Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по вопросам правового положения служащих Федерации и корпораций публичного права федерального ранга. В отношении служащих земельного уровня Федерация создает только основы, типовые положения, в границах которых Земли издают свои законы.

В Японии законодательство о государственной службе представлено Законом о государственных публичных должностных лицах, принятым 21 октября 1947 г. за №120². Закон регламентирует статус государственных служащих, порядок прохождения службы и другие организационные вопросы в сфере государственной службы. Разделив государственных служащих на публичных должностных лиц общей службы и специальной службы, данный закон регулирует деятельность представителей общей службы. Среди наиболее существенных поправок и дополнений, которым неоднократно подвергался Закон, следует выделить установление ограничений на политическую деятельность государственных служащих, проведение забастовок, а также внесение нового раздела об организациях и ассоциациях государственных служащих. Что касается проведения экзаменов при замещении государственных должностей, как при поступлении на службу, так и при повышении в должности, то данный принцип остался без изменений и действует поныне. Необходимо подчеркнуть, что Закон определяет лишь основы кадровой системы на государственной службе. Многие конкретные нормы вводятся

¹ Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 234.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 517-553.

в виде законов, правительственных указов и других нормативных актов общегосударственного значения.

В Швейцарии функционирует федеральная и кантональная системы государственной службы. Правовое положение федеральных государственных служащих регулируется Федеральным законом о статусе государственных служащих от 30 июня 1927 г. с изменениями и дополнениями¹. Наряду с Законом действуют постановления Федерального совета Швейцарии, регулирующие те или иные аспекты государственной службы. Статус государственных служащих кантонов, округов и общин регулируется конституциями и законами кантонов. В данном случае федеральное законодательство является базовым, которому должны соответствовать правовые акты кантонов.

Государственная служба США с юридической точки зрения не является единой. Должностные лица находятся на службе или федерации, или штатов, которые имеют свои законы о госслужбе. Пятый титул Свода законов США содержит нормы, регулирующие общие вопросы государственной службы и статуса государственного служащего; порядок замещения государственных должностей по принципу «система заслуг»; классификацию федеральных государственных служащих; систему и размеры оплаты труда². Особую важность вопросов государственной службы подчеркивает тот факт, что в Своде законов США они отражены после титулов «Общие положения», «Конгресс», «Президент», «Флаг и печать, место нахождения правительства и штаты».

В нормах общего статута, регулирующего правовое положение государственных служащих Франции, определен круг лиц, занимающих государственные должности государственной службы. Если в Германии государственная служба

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 368-396.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 211-248.

охватывает деятельность всех лиц, находящихся в публично-правовых отношениях с Федерацией либо непосредственно подчиненными Федерации учреждениями или организациями, то во Франции она представлена в более узком смысле, как деятельность лишь тех лиц, которые являются функционерами органов государственной власти. Весь кадровый корпус разделен на штатных и внештатных служащих. К внештатным сотрудникам относятся вспомогательные служащие, не состоящие в штатах, а также сотрудники, работающие на договорной основе или повременной оплате. Штатные служащие имеют постоянную и стабильную должность, возможность карьерного роста, социальные и правовые гарантии. В отличие от служащих частного сектора, они не связаны коллективными договорами или индивидуальными соглашениями. В то же время их связывает статут, подчиняющий единому законодательству независимо от чинов и рангов. Поэтому какие-либо изменения, касающиеся статуса чиновников, решаются в одностороннем порядке от имени государства. Особенность данной категории служащих подчеркивал В.Ф. Коломийцев, отмечая, что чиновники являются носителями той политической культуры, которая считается правящими кругами эталонной¹. Их амбициозность отмечала И.С. Крылова: «Французское чиновничество ... всегда претендовало на роль единственного института, способного принимать решения в интересах нации»². Все чиновники разделены на 4 категории: А - исполняющие функции управления, законотворчества; В - реализующие управленческие установки; С - специалисты; Д - вспомогательный персонал. Карьера чиновника проходит, как правило, внутри одной категории. Переход из одной категории в другую законодательно ограничен и затруднен. Как отметил Г. Брэбан, поступая на работу в один из корпусов, чиновник делает в нем

¹ Коломийцев В.Ф. Подготовка государственных служащих во Франции //Государство и право. - 1993. - №11. - С. 102.

² Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. - М.: Наука, 1982. - С. 17.

служебную карьеру и может выйти из него только в исключительных случаях¹. Каждая категория объединяет несколько рангов, делящихся на ступени или разряды. Необходимо отметить, что ранг является гарантией защищенности правового положения чиновников, т.к. его присвоение позволяет чиновнику занять одну из тех должностей, которые соответствуют уровню его ранга. Особенно это актуально при возможных реорганизациях либо сокращениях штатов.

Персонал государственного аппарата Германии также делится на чиновников и служащих. Чиновником является лицо, находящееся в государственно-служебных отношениях на основании присяги и верности, выполняющее публично-правовые функции. В отличие от служащих, с которыми заключается договор, чиновники назначаются пожизненно, либо на определенное время, и наделяются властными полномочиями. Отношения чиновников с государством носят публично-правовой характер, а служащих с государством - частно-правовой. Все должности чиновников разделены на 4 уровня: низший, средний, повышенный и высший. В пределах каждого уровня служащим присваиваются ранги с соответствующими уровнем названиями: низшие, средние, высшие ранги первой ступни, высшие ранги второй ступени. Назначение допускается только на начальную должность.

Как и во многих странах, в Германии существует институт политических чиновников, назначаемых главой государства и оставляющих свои должности при смене правительства. Г. Вольманн, говоря о сущности ротаций политических чиновников, отмечал, что делается это с целью обеспечения лояльности министерской бюрократии, ее соучастия при смене режима, создания возможности «для проведения собственной кадровой политики», а также установления за-

¹ Брбан Г. Французское административное право /Пер. с фр.: Под ред. и со вступит. ст. С.В. Боботова.- М.: Прогресс, 1988. - С. 283.

слона «партийно-политической блокаде правительства»¹. Весьма интересен институт «почетных чиновников», характерный только для государственной службы Германии. К этой категории относят лиц, назначаемых на почетную должность, которая не предполагает приобретения каких-либо специальных льгот и осуществляется «на добровольных началах». Но почетные должности определяют высокий статус в обществе.

Государственные служащие Японии рассматриваются как слуги народа, обязанные приносить присягу о достойном поведении на государственной службе, а прохождение ими службы во многом зависит от работодателя. Законодательство включает в категорию государственных служащих не только работников административного аппарата, но также лиц, работающих на государственных предприятиях, государственных железных дорогах, на телевидении, в государственных школах, сотрудников полиции, пожарной службы. Несмотря на столь широкий спектр должностей государственных служащих, по численному составу государственная служба Японии уступает странам Западной Европы, так как государственный сектор здесь значительно меньше.

В соответствии с Федеральным законом, государственным служащим Швейцарии является лицо, назначенное на государственную должность Федеральным советом, подчиненным ему органом, Федеральным собранием, Федеральным судом или Федеральным страховым судом. При этом на государственную должность может быть принят как гражданин Швейцарии, так и, в случае согласия Федерального совета, не являющийся таковым.

Формирование кадрового корпуса в разных странах носит как общие черты, так и отличительные особенности. Так, конституционно установленный принцип равного доступа на государственную службу Франции оговаривается обязатель-

¹ Вольманн Г. Чем объясняется стабильность политического и экономического развития Федеративной Республики Германия. Пер. с нем. //Государство и право. - 1992. - №11. - С. 138.

ным условием французского гражданства, соответствия требованиям морального поведения, соблюдения законодательства о воинской службе, а также соответствия необходимому физическому состоянию. Высшие должности замещаются путем назначения, исполнительно-технический персонал – посредством сдачи тестов и экзаменов по специальности, остальные должности – по конкурсу. Организация и проведение конкурса регламентируется законодательством и носит централизованный характер. Порядок, условия и дата проведения, состав жюри, число экзаменов, перечень вакантных должностей сразу устанавливаются на текущий год. Количество должностей определяется также заранее на весь год, в течение которого внесение изменений в перечень должностей возможно только через суд. Прохождение конкурса не означает непосредственного назначения на должность, а дает право быть зачисленным в резерв на занятие вакантных должностей. Назначению предшествует обязательная годовая стажировка. Такая сложная система отбора на государственную службу свидетельствует о ее высоком социальном статусе. Как подчеркивает А.В. Оболонский, «суть французской государственной службы – закрытая и подробно регламентированная система администрирования с присущим ей духом иерархичности, кастовости и верноподданности государству»¹.

Продвижение по службе французских чиновников включает повышение разряда и повышение ранга. Каждые полтора-два года чиновнику, успешно прошедшему аттестацию, присваивается очередной разряд. Как отмечает Г.И. Никеров, быстро или медленно, но все служащие продвигаются по службе². С одной стороны, это обеспечивает стабильность его социального положения в обществе. Но, с

¹ Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 207.

² Административное право зарубежных стран: Учебное пособие /Под ред. А.Н. Козырина. - М.: СПАРК, 1996. - С. 85.

другой, уверенность в гарантированном продвижении по службе может стать причиной инертности, безинициативности чиновников. По-иному обстоит дело при повышении по рангу. Здесь приоритетное значение придается личным качествам и заслугам кандидата, а стаж работы является лишь предварительным условием, позволяющим претендовать на повышение ранга. Повышение в ранге может зависеть также от подтверждения профессионального обучения при прохождении карьеры. В отличие от Германии, где чиновник не может «перескочить» через очередную ступень, во Франции система профэкзаменов в принципе позволяет отдельным чиновникам «перескочить» через ранг¹. При этом повышение в ранге сопровождается обязанностью служащего перейти на новую должность в соответствии с новым рангом².

Государственная служба Германии, несмотря на изменения в политических и социальных ориентирах, реформирование законодательной базы, сохранила основные принципы, заложенные еще в период становления данного института, которые, безусловно, обрели новый оттенок. Конституционно провозглашенный принцип верности является основополагающим требованием в отношении государственных служащих. Его значение настолько велико, что даже при рассмотрении такого вопроса, как пенсионное обеспечение членов семьи чиновника, может быть дан официальный отказ на право получения пенсии, если будет установлено, что они (члены семьи) занимаются антиконституционной деятельностью, т.е. не соответствуют принципу верности. При этом, данный принцип не подразумевает верности конкретному человеку или партии, на членство в которой государственный служащий Германии имеет право. Речь идет о верности всей нации. Кроме того, наряду с соответствующей профес-

¹ Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 219.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 288.

сиональной подготовкой, кандидат на государственную должность должен иметь «устойчивое» имущественное положение. В постановлении министерства обороны Германии 1959 г. дается разъяснение, что имущественное положение чиновника не должно быть обременено какими-либо долгами. В противном случае он будет подвержен искушению брать взятки. При поступлении на государственную службу отсутствие долгов подтверждается кандидатом в письменном заявлении¹. Порядок формирования кадрового корпуса государственной службы Германии представляет многоступенчатую систему рекрутирования, основанную как на проведении конкурсного отбора, так и назначении по усмотрению вышестоящего руководства. После успешной сдачи экзаменов кандидату выдается сертификат, определяющий срок полномочий служащего: «пожизненно», «на испытательный срок», «временно» или «на время». Окончательному назначению, как при поступлении на государственную службу, так и при дальнейшем продвижении по службе, предшествует обязательное прохождение испытательного срока, продолжительность которого (от 1 года до 4 лет) зависит от ранга - чем выше ранг, тем длиннее период испытательного срока. Указанный период является минимальным, сокращение которого недопустимо. Помимо испытательного срока, продвижение по службе включает подготовительную службу и сдачу экзамена. Что касается требований к уровню профессиональной подготовки, то здесь также установлена дифференцированная система – от окончания общеобразовательной школы для низших должностей до обязательного наличия высшего образования, подготовительной 2-летней практики и сдачи экзамена на право занятия определенной должности. Продвижение по службе осуществляется в двух направлениях: повышение квалификации (подтверждается либо специальной проверкой соответствующим органом, либо сдачей специального экзамена) и постепенное перемещение (нельзя

¹ Ледах И.А. Политико-правовое положение чиновника в ФРГ // Советское государство и право. - 1974. - №8. - С. 104.

«перескакивать» через очередную ступень). Поступив на начальную должность, служащий по итогам ежегодных аттестаций переходит из одной ступени в другую в рамках одного профессионального направления. В соответствии с законодательством, служащие после 15 лет службы, начиная с 40-летнего возраста, не могут быть уволены, кроме как по собственному желанию или по решению суда, а чиновники – с 27 лет, т.к. именно с этого возраста допустимо пожизненное назначение на государственную службу.

Назначение на государственную службу Японии осуществляется после сдачи конкурсных экзаменов. Время и место проведения экзаменов, общая характеристика должности - содержание служебных обязанностей, заработная плата - сообщаются в средствах массовой информации, что делает данную процедуру открытой. К экзаменам допускаются только граждане Японии, независимо от расы, веры, пола, социального статуса, происхождения, политических взглядов и политической принадлежности¹. Не вправе поступать на государственную службу лица, лишенные права распоряжаться имуществом; осужденные по уголовному законодательству; уволенные со службы в дисциплинарном порядке (до истечения двухлетнего периода со дня вынесения этой меры); организовавшие общественное объединение, деятельность которого направлена на подрыв государственного строя Японии. Широко используется принцип целесообразности, заключающийся в наделении Палаты по делам персонала полномочиями не проводить экзамены для назначения, а использовать метод отбора на основе прежних служебных результатов². Кандидаты на государственную службу делятся на три группы: 1) окончившие высшие учебные заведения; 2) имеющие неполное высшее образование; 3) окончившие средние учебные заведения. Для каждой группы экзамены

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С.526.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С.528.

проходят отдельно. Успешная сдача экзаменов позволяет кандидату быть зачисленным в списки назначений. Как указывает Л.М. Гудошников, по прошествии года, список может быть аннулирован Палатой по делам персонала¹. Назначению на должность предшествует прохождение испытательного срока, продолжительность которого составляет минимум шесть месяцев². Лица с высшим образованием, успешно сдавшие экзамены, зачисляются в категорию квалифицированных служащих, составляющих высшие слои чиновничества. Что касается прохождения экзаменов при повышении в должности, то, несмотря на то, что в принципе, каждый имеет на это право, существует так называемый образовательный ценз или, как указывает Л.М. Гудошников, «недостаток квалификации»³. Это означает, что на определенные должности, где обязательным требованием является наличие высшего образования, не могут претендовать лица, не имеющие такого.

Как в Германии и Франции, система государственной службы Японии характеризуется системой пожизненного найма. Все государственные служащие обычной службы подразделяются на 8 рангов, каждый из которых делится на 15 разрядов. Высшим рангом в иерархии государственных должностей является первый, а что касается разрядов, то, здесь, напротив, первый разряд является первоначальным и самым низкооплачиваемым в пределах каждого ранга. Ранг чиновника зависит от занимаемой им должности, а разряд – от таких факторов, как стаж работы, образование, служебные заслуги.

Государственные должности в Швейцарии замещаются как по конкурсу, так и, по усмотрению Федерального совета, без него. При назначении на должность могут устанавли-

¹ Гудошников Л.М. Система государственной службы в Японии //Советское государство и право. - 1971. - №2. – С. 133.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С.532.

³ Гудошников Л.М. Система государственной службы в Японии //Советское государство и право. - 1971. - №2. – С. 133.

ваться требования в отношении возраста кандидата, пригодности к занятию конкретной должности, образования, а также наличия определенного звания в швейцарской армии. Срок полномочий на государственной должности, как правило, составляет четыре года и называется административным периодом, по истечении которого трудовые отношения прекращаются. Среди причин досрочного прекращения трудовых отношений, инициатором которого выступает государственный орган, федеральным законодательством указывается факт банкротства, наложение взыскания на имущество служащего¹.

Формирование корпуса служащих США осуществляется как на конкурсной основе, базирующейся на принципе «система заслуг» и позволяющей занять должность любого уровня, так и посредством политических назначений, имеющих особое значение на тех должностях, где принимаются ключевые стратегические решения. Существующая с 1979 г. Служба высших руководителей (СВР) призвана обеспечивать устойчивый кадровый резерв, как для карьерных, так и для политических назначений. Для поступления в СВР необходимо соответствие кандидата установленным квалификационным требованиям по конкретным вакансиям, свободным в течение 14 дней. Поступление в СВР возможно посредством сдачи конкурсных экзаменов, а также через участие кандидатов в обучающих программах, проводимых Службой управления персоналом. При поступлении в СВР устанавливается годичный испытательный срок. Наряду с постоянными назначениями на должности государственной службы существуют временные и чрезвычайные назначения, суть которых состоит в принятии служащего на определенный период для выполнения конкретной работы либо в случае крайней необходимости. Продолжительность временных назначений не превышает трех лет, а чрезвычайных – 18 месяцев. Важным моментом является установление ограничения общего коли-

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С.388.

чества подобных назначений, которые не могут превышать 5% всех назначений в Службу высших руководителей. Самые высшие должности категории «С», занимаемые политическими служащими, назначаются Президентом, согласовываются с комитетами и подкомитетами Конгресса. Государственные служащие категории «А» зачисляются без проведения проверок, поскольку их профессиональный статус и компетенция не могут быть проверены иначе, чем компетентными коллегами или неправительственными профессиональными ассоциациями (например, юристами). Занятие должностей категории «В» возможно после сдачи конкурсного экзамена, подтверждающего компетентность кандидата. Поступление на гражданскую службу предусматривает ряд формальных ограничений, в частности, в отношении иностранцев. Исключение составляют должности, на которые не претендуют граждане США, а также, если иностранный гражданин является специалистом высшей квалификации в отдельных ведомствах. Сроки нахождения на государственной службе зависят от уровня занимаемой должности.

Определяя права, свободы и обязанности государственных служащих Франции, Общий статут регламентирует их социальные, экономические, политические права. Запрещено проводить деление служащих по их политическим, профсоюзным, философским или религиозным взглядам, этнической принадлежности. Что касается пола, то данный факт может быть принят во внимание лишь в случае профессиональной специфики конкретной должности. Всем служащим гарантировано право на объединение в профсоюзы, более того, им предоставляются отпуска на профсоюзную подготовку. В период выполнения служащим профсоюзной работы он освобождается от выполнения основных служебных обязанностей, но, тем не менее, считается находящимся на службе. Право на проведение забастовок реализуется в рамках регламентирующих их законов. В частности, служащим государственных органов, призванных обеспечивать порядок и защиту граждан, участие в забастовках категорически запрещено. Для основной же части чиновников их проведение

обставлено рядом условий, в т.ч., установлен запрет участвовать в политических, несанкционированных и непрерывных забастовках. Каждая забастовка сопровождается обязательным вычетом из жалования суммы, эквивалентной времени отсутствия на рабочем месте.

Среди мер правовой защищенности чиновника Франции следует выделить право на защиту, в случае, если служащий подвергается судебному преследованию за ошибку, допущенную им при исполнении служебных обязанностей. Сюда же относится защита служащего от угроз, насилия, оскорблений, клеветы, жертвами которых он может стать в результате исполнения служебных функций. Государство, защищая служащего от возможных негативных факторов, связанных с его служебной деятельностью, возлагает на него обязанность качественного выполнения служебных функций. Другой мерой правовой защищенности является запрет вносить в личное дело государственного служащего сведения, касающиеся его взглядов, политической, религиозной, профсоюзной деятельности. Помимо этого, служащий имеет право быть ознакомленным со всеми материалами его личного дела, а также со вновь прилагаемыми документами. В случае привлечения служащего к дисциплинарной ответственности он вправе рассчитывать на квалифицированную помощь защитника по личному усмотрению. Причем, согласно ст. 19 Закона о правах и обязанностях публичных служащих, ни одно дисциплинарное взыскание, кроме предупреждения и выговора, не может быть внесено в личное дело без предварительной консультации с органом, заседающим в качестве дисциплинарного совета¹. И, наконец, французский чиновник имеет «право на прощение», т.е., если в течение трех лет с момента получения выговора чиновник не подвергался но-

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 267-268.

вым взысканиям, успешно и добросовестно справлялся со своими обязанностями, то выговор удаляется из его досье¹.

Отдельного внимания заслуживают меры социального обеспечения служащих Франции. Так, государственный служащий, помимо ежегодного трудового отпуска, отпуска по беременности, на обучение, имеет право на отпуск по болезни, продолжительность которого может составлять от 1 года до 3 лет. При этом, размер полного жалования сохраняется за служащим в течение срока от 3 месяцев до 3 лет и половины жалования – в течение 2 лет². Следует подчеркнуть, что во время отпуска по болезни служащий сохраняет право на полную сумму семейной надбавки к жалованию и на полную сумму пособия на жилье. Если же служащий теряет трудоспособность вследствие исполнения служебных обязанностей, то жалование в полном размере сохраняется за ним до тех пор, пока он не сможет возобновить свою работу, либо до выхода на пенсию. Кроме того, служащий имеет право на компенсацию всех расходов, связанных с полученной болезнью.

Следует отметить, что дополнительные выплаты сохраняются и в случаях вынесения служащему взысканий. Так, временно отстраненному от должности служащему, допустившему серьезные нарушения в работе, сохраняется жалование, коммунальное пособие, семейная доплата к жалованию и обязательные семейные пособия. Если в течение 4 месяцев орган, рассматривающий вопросы дисциплинарных взысканий, не вынес окончательного решения, служащий автоматически восстанавливается в прежней должности. В случае возбуждения уголовного дела служащий не вправе восстановиться в должности, но, тем не менее, сохраняет право получать в полном объеме дополнительные выплаты на иждивенцев. Это свидетельствует о развитой системе со-

¹ Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 223.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 280-281.

циальной защищенности и поддержки не только служащих, но и их семей. Государство, устанавливая ограничения на занятие профессиональной частной деятельностью, приносящей доход, берет на себя обязанность полноценного материального обеспечения служащего и его семьи.

Весьма интересным, на наш взгляд, является положение ст.63 Закона №84-16 от 1984 г. о «приспособлении»¹. Т.е., если служащий по состоянию здоровья признается неспособным по-прежнему выполнять свои служебные обязанности, должность, которую он занимает, «приспосабливается» к его физическим возможностям. Перевод на другую должность допустим только в том случае, когда подобное «приспособление» невозможно.

Что касается системы служебных обязанностей государственных служащих, то это, прежде всего, обязанность полностью посвятить себя государственной службе, хранения служебной тайны, соблюдения требований субординации, личной ответственности за выполняемые функции и действия подчиненных. На наш взгляд, весьма странным является условие о выполнении незаконных решений, указаний вышестоящего органа или должностного лица. Как отметил А.В. Оболонский, если приказ является одновременно незаконным и наносящим серьезный ущерб интересам государства, то чиновник обязан его не исполнять. Если же приказ просто незаконен, то он должен быть исполнен². Таким образом, на чиновника возлагается дополнительная обязанность – проводить анализ незаконных решений и возможных последствий в результате их применения. Следовательно, если в результате выполнения незаконного решения ущерб будет нанесен, но не интересам государства, то чиновник обязан его исполнить.

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 289-290.

² Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 224.

В соответствии с законодательством о государственной службе Франции все меры дисциплинарного взыскания объединены в четыре группы. В первую группу входят предупреждение и выговор; вторую группу составляют исключение из списка претендентов на повышение в должности, понижение на один разряд, временное отстранение от должности максимум на 15 дней, перевод на другую работу; в третью группу входят понижение в ранге, временное отстранение от должности на срок от 6 месяцев до двух лет; четвертая группа взысканий состоит из таких мер, как принудительный выход на пенсию и увольнение.

Объем и содержание прав и обязанностей чиновника Германии, принципы прохождения службы, система социального обеспечения определяются фактором личной преданности, на основе которого образуется замкнутая система отношений. Установив особый публично-правовой режим верности, государство наделяет профессиональных чиновников постоянной функцией исполнения высших полномочий государственной власти¹. Одновременно с установлением повышенных требований к служащим, ограничением ряда гражданских прав, государство берет на себя определенные обязательства. Как отмечает И.А. Ледах, «государство платит не за труд, оно оплачивает функцию чиновника. Система несет в себе элемент своеобразной пожизненной ренты, ибо она охватывает период пенсии чиновника и распространяется на остающихся после смерти иждивенцев»². Предоставив государственным служащим политические права, декларируя свободу политических взглядов, государство ограничивает ее обязанностью сдержанности во время службы. Помимо политической сдержанности, чиновник должен соблюдать профессиональную сдержанность, выражающуюся в обязанности сохранять втайне полученную в результате служебной

¹ Ледах И.А. Политико-правовое положение чиновника в ФРГ // Советское государство и право. - 1974. - №8. - С. 104.

² Государственная служба основных капиталистических стран / Под ред. В.А. Туманова. - М.: Наука, 1977. - С. 273.

деятельности какую-либо информацию. Говоря о политических правах, И.А. Василенко отмечает, что для Германии характерно «тесное взаимопроникновение и переплетение политических и административных сфер»¹. Чиновники имеют право не только быть членами политических партий, но и занимать в них руководящие посты. В связи с правом на политическую деятельность, они имеют право на отпуск (с сохранением оплаты) для участия в выборах и референдумах. Отпуск может быть предоставлен для государственно-политических или религиозных целей, для работы в местных представительных органах. Чиновники, избранные в Бундестаг, обязаны уйти в долгосрочный отпуск с сохранением права возвратиться на прежнюю или равную должность после окончания срока депутатских полномочий, или, как отмечает И.А. Ледях, перейти на пенсию с получением ежемесячного денежного содержания размером не менее 35% от прежнего оклада².

Государственный служащий Германии имеет право на занятие дополнительной оплачиваемой деятельностью, отличной от служебных обязанностей. Для этого необходимо специальное разрешение, порядок и условия, выдачи которого регулируются постановлением Правительства о побочной деятельности федеральных служащих и военнослужащих от 12 ноября 1987 г. При этом побочная деятельность не должна совпадать с задачами, выполняемыми по месту основной службы³. Данным постановлением определяется допустимый размер вознаграждения, который для разных категорий служащих различен. Одновременно с этим, чиновник не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, в против-

¹ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. - М.: Логос, 1998. - С. 96. - 168 с.

² Государственная служба основных капиталистических стран /Под ред. В.А. Туманова. - М.: Наука, 1977. - С. 242.

³ Оболонский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - С. 242-243.

ном случае это может стать причиной его увольнения. Наряду с запретом на занятие предпринимательской деятельностью является абсолютным и запрет на проведение забастовок, который распространяется, в отличие от Франции, на все категории служащих.

Необходимо отметить, что при организации государственной службы в Германии вопрос социального и материального обеспечения имеет особую значимость, широко используется и при поощрении, и при наказании. Так, наряду с выговором и увольнением, законодательно предусмотрены такие меры взыскания, как уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим основным окладом; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения. Маловероятно, что чиновник станет рисковать положением в обществе, гарантированным карьерным ростом, стабильным заработком, гарантированным пенсионным обеспечением себя и своей семьи, поскольку, как уже было отмечено выше, государство в отношении служащего несет пожизненную ренту.

Конституцией Германии установлено, что если лицо при занятии порученной ему государственной должности нарушит свои служебные обязанности перед третьими лицами, то ответственность несет государство или орган, на службе которого находится служащий (ст. 34). При наличии умысла или грубой небрежности со стороны государственного служащего государственный орган вправе предъявить ему регрессный иск. Исполняя указания, решения вышестоящих должностных лиц, служащий, в случае сомнений, должен обратиться к вышестоящему руководству с просьбой о подтверждении законности указания. Если указание подтверждено, и, по мнению служащего, не противоречит действующим нормам, а его исполнение не способно причинить ущерб гражданам, то указание должно быть исполнено.

Что касается трудовой деятельности чиновника после увольнения с государственной службы, то она подпадает под контроль высшей служебной инстанции по последнему мес-

ту работы. Если выяснится, что новое место работы каким-то образом связано с предыдущей государственной должностью, способно нанести ущерб служебным интересам, то высшей инстанцией выносится запрет на данную трудовую деятельность в течение последующих пяти лет. Таким образом, государством ограничивается возможность использования служебной информации, вышедшим в отставку чиновником, лоббирования личных интересов с помощью прежних служебных связей, т.е. принимаются меры для защиты государственных интересов.

Правовое положение чиновников Японии регламентируется нормами закона, содержащего вопросы регулирования деятельности государственных публичных должностных лиц. Служащий вопреки его воле не может быть понижен в должности, временно отстранен от службы или уволен, кроме случаев, установленных Законом или правилами Палаты по делам персонала¹. Формально служащий в целях защиты своих интересов вправе обращаться не только к вышестоящему руководителю, но и в Палату по делам персонала. На практике подобная мера защиты доступна лишь служащим высших рангов, т.к. чиновники низших рангов не всегда в состоянии оплатить дорогостоящих адвокатов. Установленное Конституцией Японии от 3 ноября 1946 г. положение публичных должностных лиц как слуг всего общества нашло свое отражение в Законе о государственных публичных должностных лицах. Согласно указанному Закону, служащий должен нести службу в качестве слуги народа, в общественных интересах, уделять серьезное внимание выполнению служебных обязанностей. Чиновникам не только запрещено проведение забастовок, но даже их планирование, а равно другие действия, способные нанести вред государству. Политическая деятельность чиновников достаточно ограничена, поскольку, несмотря на возможность вступать в политические партии, они не могут быть политическими советниками либо иным членами, выполняю-

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С.536.

щими схожие функции. Сюда же относится запрет баллотироваться на выборные публичные должности. Что касается возможности заниматься деятельностью, отличной от служебной, то в случае совмещения официальной должности с дополнительным местом работы, служащий не может получать за это заработную плату¹. После прекращения государственной службы, служащему в течение двух лет запрещается занимать пост в коммерческих предприятиях, связанных с государственным органом, в котором он находился на службе в течение последних пяти лет. Исключения составляют случаи получения официального разрешения Палаты по делам персонала. Поскольку служащий вправе быть акционером предприятий, то Палата по делам персонала, выполняя контрольные функции, может требовать от служащего отчет о полученных доходах. При этом Палата может признать дальнейшее взаимодействие служащего с предприятием невозможным и поставить перед служащим условие либо прекратить отношения с предприятием, либо оставить государственную службу. Предоставленное служащим право создавать организации и ассоциации, целью которых является поддержание и улучшение условий труда, ведение переговоров с соответствующими властями, имеет определенные извлечения. Так, различные категории служащих не могут создавать одни и те же организации и ассоциации, а представители силовых ведомств вообще не вправе их создавать.

При привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих, взыскания могут налагать как непосредственные руководители, так и Совет по делам персонала. В качестве мер дисциплинарных взысканий применяются: увольнение; временное отстранение от занимаемой должности (за это время государственный служащий, как правило, не получает заработную плату); удержание из должностного оклада; письменное замечание или выговор. В отличие от Франции, где служащий имеет право «на прощ-

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С.544.

ние», в Японии запись о дисциплинарных санкциях никогда не изымается из личных дел.

При изучении правового положения служащих Швейцарии представляет интерес требование в отношении их места жительства. Во-первых, служащий обязан проживать в населенном пункте, куда был направлен назначившим его органом; во-вторых, служащий обязан жить в предоставленном служебном помещении. Помимо предоставления жилья, государство берет на себя частичные финансовые затраты на его содержание, выплачивая служащему пособие, размер которого зависит от стоимости жизни и размера налогов по месту проживания. Более того, при установлении размера обязательной платы за проживание Федеральный совет учитывает все достоинства и недостатки предоставленного жилища. О достаточно налаженном механизме социальной поддержки государственных служащих Швейцарии свидетельствует и тот факт, что помимо жилищного пособия, чиновник имеет право на получение детского пособия на каждого ребенка, вплоть до достижения им 18-летнего возраста, а при их обучении – до 25 лет. В жалованье чиновников входят также семейное пособие в установленных размерах и единовременное пособие в связи со вступлением в брак. Для поддержания престижа государственной службы, привлечения высококвалифицированных специалистов орган, производящий назначение, может установить с согласия Федерального совета жалованье, на 20% превышающее установленные размеры окладов.

В отношении чиновников Швейцарии также установлены определенные ограничения. Конституционно провозглашенное право на свободу объединений для государственных служащих скорее условно. Им категорически запрещается быть членом объединений, использующих для достижения своих целей забастовки и другие средства, представляющие угрозу безопасности государства. Служащему запрещено заниматься деятельностью, способной нанести вред его основным функциям, а также коммерческой и промышленной деятельностью. Когда речь идет о дополнительной

деятельности, приносящей доход, то Федеральный совет по своему усмотрению и только в исключительных случаях может выдать разрешение на ее осуществление. Если государственный служащий в силу служебных обязанностей осуществляет дополнительную деятельность, приносящую доход, то он обязан уплачивать государству часть от полученного дохода. Что касается требований верности, профессионализма, соблюдения служебной этики, хранения служебной тайны, то они идентичны требованиям, предъявляемым служащим других государств.

Служащие США имеют право создавать профсоюзы, но ограничены в праве на проведение забастовок. В отношении их политических прав существуют различные мнения. Сторонники одной позиции считают, что служащий в первую очередь является гражданином США, и, следовательно, имеет все конституционные права, ограничение которых является противозаконным и нарушающим Конституцию. В качестве доводов их оппонентов выступает точка зрения, согласно которой на служащего возложена ответственная функция представлять государство, а участие в политических делах на стороне той или иной партии будет подрывать доверие к служащему, «обязанному ставить национальные интересы выше партийных»¹.

Таким образом, несмотря на особенности традиций, культур, различие функционирующих моделей государственной службы – карьерной либо позиционной – правовое положение государственных служащих различных стран практически не отличается. Прежде всего, общим для всех служащих является требование верности народу, всецелой отдачи службе. Конституционно установленная обязанность верности служащих Германии и Японии характеризует идеологию государственной службы этих стран. В казахстанской системе государственной службы данное требование отра-

¹ Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы /Под ред. Р.Е. Тихонова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Мальцева - М., 1993. - С. 99.

жено в установленном законодательством принципе казахстанского патриотизма.

Общим с Казахстаном является процесс рекрутирования на государственную службу, осуществляемого, как правило, на основе конкурсного отбора, за исключением должностей, замещаемых политическими назначенцами. Вместе с тем, во Франции существуют должности, статус которых оговорен отдельно. К ним относятся зарезервированные должности (для участников войн, их вдов и сирот), замещаемые без конкурсного отбора. В США предусматриваются особые условия для лиц, проработавших в штате Белого Дома 2 года или в службах Конгресса 3 года без перерыва – они допускаются к дальнейшему прохождению службы без экзаменов¹.

Следует отметить, что во всех странах в отношении государственных служащих устанавливается тщательный контроль. Будучи кандидатами, они проходят обязательную специальную проверку, уделяющую особое внимание изучению материального положения, нравственности, полноты уплаты налогов, компетентности, состоянию психического и физического здоровья. Так, в США анализируются даже такие аспекты, как принимаемые кандидатом медикаменты, отношение к алкоголю, наркотикам, сексуальная ориентация. После зачисления на службу служащий попадает под еще более пристальный контроль, объектом которого является не только его служебная деятельность. Служащему ежегодно приходится заполнять большое количество анкет и опросников. Одна из них, введенная в 1978 г. Законом об этике, требует описания всех акций на сумму 1 тыс. долл. и более, зарегистрированных на имя служащего, его жены или детей; каждой дополнительной статьи дохода на сумму свыше 100 долл., каждый подарок стоимостью 35 долл. и больше; имеющейся недвижимости. Средства контроля весьма разнообразны. К

¹ Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы /Под ред. Р.Е. Тихонова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Мальцева - М., 1993. - С. 104.

примеру, в государственных учреждениях нередко практикуются выборочные заборы крови на наличие наркотических средств; в случае необходимости получения правдивой вербальной информации может быть использован полиграф (детектор лжи); популярностью пользуются анонимные опросы, проводимые среди государственных служащих ¹.

Как следует из законодательства рассмотренных выше стран, наблюдается тенденция расширения профсоюзных прав государственных служащих, которые вправе не только объединяться в профсоюзы, но активно заниматься профсоюзной деятельностью. Исключение составляет отдельная категория служащих Японии, которым запрещено создавать организации, имеющие целью поддержание и улучшение условий труда.

Волнующая многие страны проблема перехода служащих из частного сектора в государственный и обратно находит свое решение в нормативных установлениях Германии, Японии. Так, в Японии в соответствии со ст. 103 Закона о государственных публичных должностях в течение двух лет после оставления государственной службы служащий не может занимать пост в извлекающих прибыль организациях, если их деятельность связана с прежним местом службы государственного служащего ².

Правовые ограничения, характерные для государственной службы Казахстана, аналогичны запретам, установленным законодательством зарубежных стран. В Японии ст. 102 Закона о государственных публичных должностных лицах устанавливает ограничения политической активности служащего. Прямо запрещено активное участие в политических партиях. Служащий не может становиться кандидатом на публичную должность, замещаемую путем публичных выбо-

¹ Сафронов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел: Монография. - М.: ЮНИТИ-Дана, Закон и право, 2003. - С. 267-268, 271-272.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - С. 544-545.

ров. Также служащему запрещается заниматься частным предпринимательством.

Следует подчеркнуть, что вопрос мотивации деятельности государственных служащих обретает во всем мире особую актуальность, поскольку является одним из наиболее действенных средств повышения эффективности государственной службы. Необходимо, чтобы служащий был не только законопослушным исполнителем указаний, спускаемых «сверху», но и чувствовал себя материально обеспеченными и социально защищенными. Полагаем, что при рассмотрении правового положения административных государственных служащих Казахстана следует принять во внимание отдельные, эффективные, на наш взгляд, механизмы стимулирования. Так, представляет интерес опыт Швейцарии, где при установлении жалования государственным служащим учитываются такие факторы, как семейное положение, количество детей, уровень жизни и размер налогов в конкретной местности, условия проживания.

Несмотря на достаточно налаженный механизм правового регулирования, практически каждое государство стремится к усовершенствованию деятельности своего государственного аппарата. Основными тенденциями проводимых в разных странах реформ в области государственного управления являются: децентрализация исполнения решений и всей системы государственной службы; придание большей открытости, гласности государственной службы, ориентация на потребности населения; повышение морально-этических требований, акцентирование внимания на нравственных аспектах в деятельности государственных служащих; сокращение численности служащих при одновременном повышении их заработной платы.

И в заключение следует отметить, что государственная служба своей организацией и функционированием отражает все особенности и отличительные черты, обусловленные своеобразием исторического развития, государственно-правовых форм, административно-территориального устройства, политической и правовой систем страны, ментальностью, традициями и обычаями.

2 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Формирование кадрового корпуса государственных служащих

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», государственным служащим является гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан государственную должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства.

Государственные должности государственных служащих учреждаются в соответствии с Конституцией, законами и актами Президента, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Все должности государственных служащих классифицированы на две группы: административные и политические. Административные государственные служащие осуществляют свою деятельность на постоянной профессиональной основе, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан. Политические государственные служащие несут ответственность за реализацию политических целей и задач. Назначение (избрание), освобождение и деятельность политических государственных служащих носят политико-определяющий характер. В соответствии с Реестром должностей политических и административных государственных служащих¹ установлено двадцать восемь уровней политических государственных должностей и два

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих».

корпуса административных государственных должностей – корпус «А» и корпус «Б». В свою очередь, корпус «А» охватывает четыре категории должностей: 1) категория 1: ответственные секретари центральных исполнительных органов; руководители аппаратов Конституционного Совета Республики Казахстан, Управления делами Президента Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, руководитель Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарата Верховного Суда Республики Казахстан); руководители аппаратов центральных исполнительных органов, в которых не введена должность ответственного секретаря; руководитель Национального центра по правам человека; 2) категория 2: председатели комитетов центральных исполнительных органов; 3) категория 3: руководители аппаратов акимов областей, столицы и города республиканского значения; 4) категория 4: акимы городов областного значения (за исключением акимов городов, являющихся административными центрами областей), районов областей и районов в городах.

Корпус «Б» включает пять групп категорий А, В, С, D, Е.

Формирование кадрового корпуса политических и административных государственных служащих предусматривает различный механизм. В частности, поступление граждан на политическую государственную службу осуществляется на основании назначения либо избрания, а также в других случаях в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан. Занятие политической государственной должности осуществляется при условии прохождения необходимого для занятия данной должности согласования в случаях, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, и получения положительных результатов специальной проверки. Дополнительные требования, предъявляемые для поступ-

ления на политическую государственную службу, могут определяться Президентом Республики Казахстан. Важно подчеркнуть, что не допускается совмещение политическими государственными служащими административных государственных должностей.

Занятие административной государственной должности осуществляется на конкурсной основе. Исключение составляют случаи перевода, назначения местными представительными органами или избрания в соответствии с законами Республики Казахстан.

Граждане, претендующие на занятие административных государственных должностей, должны соответствовать установленным квалификационным требованиям. К политическим государственным должностям квалификационные требования не устанавливаются. Специальные квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «А» утверждаются Президентом Республики Казахстан. Квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «Б» разрабатываются с учетом основных направлений деятельности государственного органа и его структурных подразделений, должностных полномочий административных государственных служащих. Их утверждение является компетенцией должностных лиц, имеющих право назначения на государственные должности, по согласованию с Агентством и его территориальными подразделениями на основе типовых квалификационных требований к административным государственным должностям, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом Республики Казахстан. Типовые квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «Б» утверждаются Агентством.

Говоря об общих условиях поступления на государственную службу, подчеркнем, что право поступления на государственную службу является одним из конституционно провозглашенных прав граждан в сфере государственного управления. В соответствии со ст.33 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики имеют равное право на

доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом¹. Данные требования включают в себя, как квалификационные характеристики конкретной должности, так и критерии правосубъектности кандидата на государственную службу. В теории административного права наряду с социальным признаком (участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта) выделяют юридический - признание правовыми нормами способности индивида быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях². Признание правосубъектности кандидата является основным требованием при поступлении на государственную службу. Несмотря на существующее мнение П.Т. Полежай, что только в гражданских имущественных правоотношениях различается правоспособность и дееспособность граждан³, в административно-правовых отношениях выделяют административную правоспособность и административную дееспособность. Что касается правовых отношений в сфере государственного управления и государственной службы, то здесь правильное применение термина «административная правосубъектность», нежели его градация на правоспособность и дееспособность. Во-первых, государственный служащий наделяется правами, обязанностями, и несет за их исполнение соответствующую ответственность; во-вторых, правоспособность и дееспособность здесь неразделимы во времени, т.е. возникают и прекращаются одновременно. А правосубъектность, как известно, является признаваемой государством возможностью иметь права и нести юридиче-

¹ Конституция Республики Казахстан.

² Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. - М.: БЕК, 1993. - С. 20.

³ Полежай П.Т. Правовые отношения (конспект лекций). - Харьков, 1965. - С. 16.

ские обязанности, способностью осуществлять их своими личными действиями, отвечать за последствия своих действий, быть субъектом правоотношений. В.Н. Уваров в содержании административной правосубъектности выделяет такие критерии, как возрастной, волевой и социальный¹. Возрастной критерий ограничивает административную правосубъектность отдельных категорий граждан. По общему правилу полная административная правосубъектность наступает с 18 лет. Именно с этого возраста, в соответствии с законодательством Республики Казахстан, возможно поступление граждан на государственную службу. Предельный возраст пребывания на государственной службе – пенсионный. Ограничение по возрасту не распространяется на политические государственные должности, для которых Конституцией и законами Республики Казахстан определены сроки их полномочий. В иных случаях, не предусмотренных ст.16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», лицо, достигшее пенсионного возраста, может быть назначено на политическую государственную должность только Президентом Республики Казахстан. Ограничения по возрасту к гражданам, претендующим на занятие должностей правоохранительных органов, устанавливаются законами Республики Казахстан². Так, в соответствии с законодательством о правоохранительной службе, на службу в правоохранительные органы принимаются граждане, достигшие 18 лет (либо 16 лет – при поступлении на учебу в учебные заведения правоохранительного органа) и не старше 35 лет. Допускается по решению руководителя правоохранительного органа назначение на должность среднего и старшего начальствующего состава лица старше 35 лет, обладающего высокой профессиональной подготовкой либо значительным опытом работы по определенным специально-

¹ Уваров В.Н. Государственная служба. - Алматы: Каз.ГЮИ, 1996. - С. 122-123.

² Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года №380-IV «О правоохранительной службе».

стям. Предельный возраст пребывания на правоохранительной службе – от 48 до 60 лет, в зависимости от уровня специального звания.

Волевой критерий характеризует не только личное волеизъявление при выборе профессионального направления трудовой деятельности, но и психофизиологическое состояние лица. Фактором, ограничивающим объем административной правосубъектности личности, является наличие заболеваний, препятствующих полноценной реализации прав и обязанностей. Граждане, признанные душевнобольными или слабоумными, являются полностью недееспособными в смысле личного исполнения обязанностей и приобретения своими действиями прав и обязанностей. Частичная недееспособность в силу состояния здоровья касается лишь отдельных сторон деятельности граждан в сфере управления. Применительно к административно-правовым отношениям медицинское освидетельствование может быть обязательным или факультативным условием, о чем подчеркивал В.И. Новоселов¹. Для возникновения же государственно-служебных отношений на правоохранительной службе, как особого вида административно-правовых отношений, требование медицинского освидетельствования состояния здоровья является обязательным.

Социальный критерий раскрывает сущность конституционно провозглашенного равенства всех граждан к должностям государственной службы. Не допускается какое-либо прямое или косвенное ограничение прав, создание неравных возможностей. Исключением являются обстоятельства, при которых кандидаты на государственную службу не соответствуют конкретным требованиям, установленным законодательством. О реальном действии принципов Конституции, провозглашающей равное право на доступ к государственной службе, свидетельствуют статистические данные. В целом по стране по состоянию на 1 января 2018 года фактическая чис-

¹ Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - С.96.

ленность государственных служащих составила 91 830 человек или 93,2 % от штатной численности. В том числе: политических государственных служащих – 428 или 98,2% от их штатной численности; административных государственных служащих корпуса «А» - 267 или 95,7% от их штатной численности; административных государственных служащих корпуса «Б» – 91 135 или 93,2% от их штатной численности. Численность женщин – 50 491 или 55% от фактической численности государственных служащих, из них на руководящих должностях – 39,5% (9 569 из 24 209). Доля женщин среди политических государственных служащих – 9,3%, среди административных государственных служащих корпуса «А» – 4,1%, корпуса «Б» – 55,3%¹.

Помимо указанных трех критериев, на объем административной правосубъектности влияет и институт гражданства, поскольку на государственную службу могут быть приняты только граждане Республики Казахстан. Лица же, обладающие иным статусом – иностранцы, лица без гражданства – хотя и обладают административной правоспособностью и административной дееспособностью, не вправе поступать на государственную службу.

Также на объем административной правосубъектности оказывают значительное влияние факты нарушения кандидатом на государственную службу требований закона, для чего проводится обязательная специальная проверка. Назначение на административную государственную должность граждан, впервые поступающих на государственную службу или вновь поступающих после ее прекращения, осуществляется после получения положительных результатов специальной проверки.

Таким образом, законодательством о государственной службе установлены ограничения, при наличии которых гражданин не может поступить на государственную службу:

¹ Мониторинг остояния кадров на государственной службе по состоянию на 1 января 2018 года // <https://kzmet.gov.kz/>.

- недостижение лицом 18-летнего возраста (либо 16 лет, если речь идет о поступлении на учебу в учебное заведение правоохранительного органа);

- признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- лишение судом права занимать государственные должности в течение определенного срока;

- наличие заболевания, препятствующего выполнению должностных полномочий, на основании заключения медицинского учреждения, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих государственных должностей установлены в квалификационных требованиях;

- отказ принять на себя ограничения, установленные законодательством о государственной службе и противодействии коррупции в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию его статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах;

- привлечение в течение 3-х лет перед поступлением на государственную службу к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. При этом на государственную службу не допускается гражданин, уволенный за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу;

- наложение в судебном порядке административного взыскания в течение 3-х лет до поступления на государственную службу за совершение коррупционного правонарушения;

- совершение коррупционного преступления;

- вынесение обвинительного приговора суда или освобождение от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка или преступлений небольшой и средней тяжести на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой ст.35 или ст.36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан в течение 3-х лет перед поступлением на

государственную службу за совершение уголовного проступка или преступлений небольшой и средней тяжести;

- судимость, которая ко времени поступления на государственную службу не погашена или не снята в установленном законом порядке;

- судимость или освобождение от уголовной ответственности за совершение преступления на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой ст. 35 или ст. 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан за совершение тяжких или особо тяжких преступлений;

- совершение преступления в составе преступной группы;

- прекращение уголовного дела о преступлении в составе преступной группы на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой ст. 35 или ст. 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан до истечения срока нижнего предела наказания в виде лишения свободы, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан;

- увольнение по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов и судов, воинской службы.

Обязательным условием приема на государственную службу является представление гражданином и его (ее) супругом (супругой) в органы государственных доходов декларации о доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан. Гражданин до вынесения акта должностного лица (органа), имеющего право назначения на государственную должность, о приеме на работу обязан представить в службу управления персоналом (кадровую службу) справку о сдаче декларации о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности. Наряду с проведением конкурса порядок назначения на должность административной государственной службы предусматривает формирование кадрового резерва корпуса «А». Более того, это является обязательным этапом при назначении на должность корпуса «А». Отбор в кадровый резерв осуществляется из

числа граждан, соответствующих установленным специальным квалификационным требованиям к административным государственным должностям корпуса «А» и иным требованиям, установленным законодательством¹. Так, для зачисления в кадровый резерв корпуса «А» и занятия административных государственных должностей корпуса «А» требуется: 1) наличие у кандидатов высшего образования; 2) стаж работы в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе и (или) стаж работы в государственных и негосударственных организациях. В частности, для занятия должностей первой категории требуется: не менее семи лет стажа работы, в том числе не менее трех лет стажа государственной службы на политических государственных должностях либо на должностях корпуса «А» (за исключением четвертой категории), определенных Реестром должностей политических и административных государственных служащих, либо на должностях не ниже категорий А-1, В-1, С-1, либо на должностях не ниже заместителей председателей комитетов центральных государственных органов, руководителей департаментов центральных государственных органов, либо не ниже руководителей территориальных органов и подразделений центральных государственных органов и их ведомств в областях, столице, городе республиканского значения; либо не менее семи лет стажа работы, в том числе не менее пяти лет стажа работы на должностях руководителей исполнительных органов национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, национальных институтов развития; 3) требования по профессиональным знаниям, знанию законодательства Республики Казахстан, стратегических и программных документов. Наличие профессиональных знаний и знание стратегических и программных документов определяются Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казах-

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №151 «О некоторых вопросах поступления граждан на административную государственную службу корпуса "А"».

стан при проведении собеседования с кандидатами. Знание законодательства Республики Казахстан определяется при проведении тестирования.

Отбор в кадровый резерв корпуса «А» осуществляется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. Действующие судьи, депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, а также политические государственные служащие, международные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением прекративших их по отрицательным мотивам, выполнявшие свои полномочия не менее шести месяцев, могут занять административные государственные должности корпуса «А» без проведения отбора в кадровый резерв и конкурса по решению Национальной комиссии. Президент Республики Казахстан вправе назначить указанных лиц на административные государственные должности корпуса «А», назначение на которые осуществляется им, без проведения отбора в кадровый резерв и решения Национальной комиссии.

По решению Национальной комиссии в кадровый резерв корпуса «А» может быть зачислен государственный служащий, занимающий следующую нижестоящую государственную должность не менее двух последних лет в данном государственном органе, ведомстве либо регионе. Данное решение может быть принято в случае вакантной должности корпуса «А». При этом, государственный служащий должен соответствовать специальным квалификационным требованиям к административным государственным должностям корпуса «А». В этом случае назначение осуществляется исключительно на должность, на которую государственный служащий был зачислен в кадровый резерв.

Отбор в кадровый резерв корпуса «А» проводится не реже одного раза в два года, если иное не определено Президентом Республики Казахстан по предложению Национальной комиссии с учетом потребности государственных органов в замещении должностей корпуса «А», численности граждан, зачисленных в кадровый резерв корпуса «А». Государ-

ственные органы направляют в рабочий орган Национальной комиссии заявки о потребности в резервистах корпуса «А». Численность лиц, зачисляемых в кадровый резерв корпуса «А», устанавливается Национальной комиссией с учетом количества лиц, находящихся в кадровом резерве административной государственной службы корпуса «А», вакантных должностей, поступивших потребностей государственных органов.

Формирование кадрового резерва корпуса «А» включает в себя ряд последовательных этапов: 1) публикация объявления о проведении отбора в кадровый резерв корпуса «А»; 2) прием и рассмотрение документов кандидатов на соответствие специальным квалификационным требованиям к должностям корпуса «А»; 3) тестирование кандидатов на знание законодательства и оценку личностных качеств; 4) собеседование с кандидатами.

О проведении отбора в кадровый резерв корпуса «А» Агентством публикуется объявление на интернет-ресурсе и в определяемых им периодических печатных изданиях. Граждане, желающие участвовать в отборе в кадровый резерв корпуса «А», представляют в Агентство необходимый перечень документов. По итогам их рассмотрения кандидат может быть допущен к участию в конкурсе либо получить отказ в допуске, о чем он оповещается надлежащим образом (письмом, заказным письмом либо телеграммой, которые вручаются ему лично или кому-то из совместно проживающих с ним совершеннолетних членов семьи под расписку).

О допуске к тестированию кандидатов в кадровый резерв принимается решение, оформляемое в виде списка, утверждаемого председателем Агентства и публикуемого на его интернет-ресурсе. Там же публикуется график тестирования. Список кандидатов, получивших положительные результаты тестирования, и результаты тестирования направляются в рабочий орган Национальной комиссии. По итогам рассмотрения документов рабочий орган Национальной комиссии формирует список кандидатов, допущенных к собеседованию, и график его проведения. Организация проведе-

ния собеседования обеспечивается рабочим органом Национальной комиссии. При проведении собеседования допускается написание кандидатами эссе на тему, определенную Национальной комиссией.

О зачислении кандидатов в кадровый резерв корпуса «А» на заключительном заседании Национальная комиссия выносит решение, которое направляется в Агентство для формирования кадрового резерва административной государственной службы корпуса «А».

Граждане зачисляются в кадровый резерв корпуса «А» по категории административных государственных должностей корпуса «А», указанной ими в заявлении об участии в отборе в кадровый резерв корпуса «А». При этом, Национальная комиссия вправе рекомендовать граждан для зачисления в кадровый резерв по другой категории административных государственных должностей корпуса «А» при условии согласия граждан и их соответствия специальным квалификационным требованиям. Уволенный с должности административный государственный служащий корпуса «А», в том числе в результате преобразования должности корпуса «А» в другую должность, зачисляется по решению Национальной комиссии в кадровый резерв на два года со дня увольнения. Зачислению в кадровый резерв корпуса «А» не подлежат лица, уволенные с должности: по отрицательным мотивам; по результатам оценки деятельности; по решению должностного лица (органа), имеющего право назначения на государственную должность и освобождения от государственной должности, принимаемому на основании решения Национальной комиссии.

Основаниями для исключения из кадрового резерва корпуса «А» являются:

- 1) подача заявления об исключении из кадрового резерва;
- 2) занятие административной государственной должности корпуса «А» из кадрового резерва;
- 3) истечение двух лет со дня зачисления в кадровый резерв корпуса «А», за исключением наличия решения Национальной комиссии о продлении срока пребывания в кадровом

резерве корпуса «А» на два года на основании ходатайства лица (органа), имеющего право назначения на должность и увольнения по курируемой им категории. Такое решение должно быть принято Национальной комиссией в течение срока нахождения лица в кадровом резерве;

4) выявление фактов представления резервистом корпуса «А» заведомо ложных сведений и фальсификации документов;

5) возникновение оснований, не известных или отсутствовавших на момент принятия решения о зачислении в кадровый резерв корпуса «А», ограничивающих пребывание граждан на государственной службе в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

6) освобождение административных государственных служащих от занимаемой должности по отрицательным мотивам;

7) решения Национальной комиссии в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, в том числе по результатам рассмотрения дисциплинарных дел, материалов оценки, проведенной государственными органами;

8) совершение лицом, включенным в кадровый резерв, коррупционного правонарушения;

9) отказ от занятия предложенной должности корпуса «А» категории, по которой он состоит в резерве корпуса «А», более двух раз в период нахождения в нем.

Из числа граждан, зачисленных в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А», для занятия административных государственных должностей корпуса «А» может быть проведен конкурс. Конкурсный отбор проводится должностным лицом (органом), имеющим право назначения на данную должность, либо уполномоченным им должностным лицом. На занятие должностей корпуса «А», назначения на которые осуществляются Президентом Республики Казахстан, конкурсный отбор проводится Администрацией Президента Республики Казахстан (если иное не установлено Президентом Республики Казахстан), а на занятие должностей корпуса «А», назначения на которые осуще-

ствляются Премьер-Министром Республики Казахстан – Канцелярией Премьер-Министра Республики Казахстан (если иное не установлено Премьер-Министром Республики Казахстан).

После получения письменного запроса из государственного органа Агентство представляет список резервистов корпуса «А» и сведения о них. Конкурсный отбор на занятие должности корпуса «А» по решению лица, имеющего право назначения на данную должность, осуществляется посредством рассмотрения документов резервистов и проведения собеседования. Назначение резервистов корпуса «А» на административные государственные должности корпуса «А» осуществляется в пределах категории административных государственных должностей корпуса «А», по которым они зачислены в кадровый резерв корпуса «А», либо нижестоящей категории при условии соответствия специальным квалификационным требованиям и их согласия. Помимо этого, с согласия Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан они могут быть назначены на административную государственную должность корпуса «А» вышестоящей категории административных государственных должностей при условии соответствия специальным квалификационным требованиям и их согласия.

Допускается временное возложение обязанностей должности корпуса «А» на государственного служащего корпуса «Б» без проведения конкурсного отбора на период до трех месяцев. При этом решение о возложении обязанностей может быть принято не более одного раза.

В конкурсе на занятие вакантной должности корпуса «Б» могут принимать участие, как граждане, так и государственные служащие. Исходя из этого, конкурс делится на общий (конкурс среди граждан) и внутренний (конкурс среди государственных служащих). Общий конкурс проводится для занятия вакантной или временно вакантной административной государственной низовой должности корпуса «Б».

Формирование кадрового аппарата административной государственной службы корпуса «Б» из числа граждан,

впервые поступающих или вновь поступающих на государственные должности корпуса «Б» после прекращения государственной службы, осуществляется посредством следующих этапов: 1) тестирование; 2) оценка личных качеств; 3) общий конкурс на занятие административной государственной должности корпуса «Б». К участию в общем конкурсе допускаются граждане, предварительно прошедшие процедуры тестирования и имеющие результаты не ниже значений, установленных Агентством. Агентство и его территориальные подразделения проводят оценку личных качеств граждан, результаты которой учитываются при принятии решения конкурсной комиссией.

Общий конкурс также включает в себя ряд последовательных этапов: 1) публикация объявления о проведении конкурса; 2) прием документов от лиц, изъявивших желание принять участие в конкурсе; 3) создание конкурсной комиссии государственного органа либо единой конкурсной комиссии; 4) рассмотрение документов участников конкурса на соответствие установленным квалификационным требованиям; 5) собеседование с участниками конкурса, проводимое конкурсной комиссией государственного органа; 6) заключение конкурсной комиссии государственного органа.

Право занятия вакантной или временно вакантной административной государственной должности корпуса «Б» имеет участник конкурса, получивший положительное заключение конкурсной комиссии. Должностное лицо, наделенное правом назначения, обязано принять его на объявленную государственную должность. При этом должны быть соблюдены требования, предусмотренные законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы.

При отсутствии участников конкурса, получивших положительное заключение конкурсной комиссии или единой конкурсной комиссии, проводится внутренний конкурс среди государственных служащих всех государственных органов. Важно подчеркнуть, что для занятия административной государственной низовой должности корпуса «Б», являющейся вакантной или временно вакантной, внутренний конкурс не

проводится. Если при проведении внутреннего конкурса среди государственных служащих данного государственного органа отсутствует участник, получивший положительное заключение конкурсной комиссии или единой конкурсной комиссии, государственный орган может без проведения внутреннего конкурса проводить общий конкурс. При этом государственные служащие, участвующие в общем конкурсе, такие этапы, как тестирование и оценка личных качеств, не проходят. Одновременно с этим, в случае отсутствия участников конкурса, получивших положительное заключение конкурсной комиссии или единой конкурсной комиссии, среди государственных служащих государственных органов проводится общий конкурс.

Как было отмечено выше, законодательством предусмотрены основания назначения на административные государственные должности без конкурсного отбора. Так, действующие судьи, депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, а также политические государственные служащие, международные служащие (граждане Республики Казахстан, не являющиеся государственными служащими, осуществляющие деятельность в международных организациях и признаваемые международными служащими в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан), судьи, прекратившие свои полномочия (за исключением прекративших их по отрицательным мотивам), выполнявшие свои полномочия не менее шести месяцев, могут занять административные государственные должности корпуса «А» и «Б» без проведения отбора в кадровый резерв и конкурса по решению уполномоченной комиссии. Президент Республики Казахстан вправе назначить указанных лиц на административные государственные должности корпуса «А», назначение на которые осуществляется им, без проведения отбора в кадровый резерв и решения уполномоченной комиссии. Кроме того, по согласованию с Агентством административные государственные служащие корпуса «А», соответствующие установленным квалификационным требованиям, могут занять ад-

министративные государственные должности корпуса «Б» без проведения конкурса. Право внеконкурсного занятия административных государственных должностей корпуса «Б» имеют также акимы города районного значения, села, поселка, сельского округа. Это право сохраняется за ними в течение одного года после окончания срока полномочий.

Необходимо подчеркнуть, что при создании государственного органа внутренний конкурс среди государственных служащих данного государственного органа не проводится.

Для государственных служащих, впервые поступивших на административную государственную службу, а также вновь поступивших на административную государственную службу после ее прекращения, в целях проверки их соответствия занимаемым государственным должностям устанавливается испытательный срок.

Как известно, целью испытательного срока является определение соответствия профессиональных возможностей и деловых качеств государственного служащего требованиям новой должности. Уровень профессиональной подготовленности служащего может соответствовать квалификационным требованиям вакантной должности, но при этом служащий на практике не в состоянии справиться с новыми задачами. Не менее важен и психологический аспект, раскрывающийся в процессе адаптации государственного служащего в новом коллективе. Любой коллектив основан на непосредственном общении его членов, в результате которого складывается рабочая атмосфера. Общее эмоциональное состояние коллектива в той или иной степени влияет на настроение каждого из его членов, при этом является бесспорным, что от характера настроения зависит эффективность деятельности, как всего коллектива, так и отдельного сотрудника. Как подчеркнул А.Г. Ковалев, является закономерной прямая зависимость между силой и эффективностью взаимовлияния и степенью объединенности людей общими интересами и деятельностью¹. Это влияние выражается в особенностях вос-

¹ Ковалев А.Г. Психология личности. - М.: Просвещение, 1969. - С. 59.

приятия одного члена коллектива другим, характера информации, которой они обмениваются, соотношения преследуемых ими целей, используемых способов их достижения. При этом А.И. Китов, отмечая связь социально-психологической совместимости с соотношенностью профессиональных и морально-психологических качеств людей, выделяет условия, при которых данная совместимость становится возможной: рациональное распределение функций взаимодействия людей; соответствие личностных возможностей структуре и содержанию выполняемой деятельности; соединение различных, дополняющих друг друга и тем самым образующих единое целое индивидуальных возможностей взаимодействующих людей; взаимное доверие; относительная однородность служебной деятельности¹.

Продолжительность испытательного срока в ряде зарубежных стран составляет: во Франции 1 год, в Германии в зависимости от уровня ранга - от 1 года до 5 лет, причем испытательному сроку обязательно предшествует подготовительная служба, в Японии – минимум 6 месяцев. В соответствии с казахстанским законодательством период испытательного срока составляет три месяца.

На весь период испытательного срока за государственными служащими, впервые поступившими на административную государственную службу, закрепляются наставники. Порядок и условия прохождения испытательного срока и порядок закрепления наставников утверждены приказом председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции². Условия прохождения испытательного срока предусматриваются в акте государственного органа о назначении на государственную должность. При этом, для государственных служащих,

¹ Китов А.И. Психология управления. - М., 1979. - С. 68.

² Приказ председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 октября 2016 года №2 «Об утверждении Правил и условий прохождения испытательного срока и порядка закрепления наставников».

поступивших на политическую государственную службу, административную государственную службу корпуса «А», испытательный срок не устанавливается.

При неудовлетворительном результате испытательного срока испытательный срок продлевается на три месяца без повторного последующего продления по решению должностного лица (органа), имеющего право назначения на государственную должность, либо уполномоченного им должностного лица. Увольнение по результатам испытательного срока осуществляется по согласованию с Агентством или его территориальным подразделением.

Государственные служащие, успешно прошедшие испытание, и поступившие на государственную службу впервые, либо вновь после ее прекращения, приносят присягу. Порядок принесения присяги государственными служащими определяется Президентом Республики Казахстан¹. Прнесение присяги прелусмотрено при переходе государственного служащего с административной или иной государственной должности на политическую государственную должность. В случае же перехода политических государственных служащих на административную или иную государственную службу, а также назначения или избрания на другие политические государственные должности присяга повторно не приносится, за исключением тех государственных должностей, которые предусматривают принесение присяги Президенту Республики Казахстан.

Таким образом, формирование кадрового корпуса государственных служащих представляет собой сложный процесс, состоящий из нескольких этапов. Нововведением является обязательная процедура формирования кадрового резерва должностей корпуса «А» и упразднение кадрового резерва должностей корпуса «Б». Регламентация назначения государственных служащих корпуса «Б» сократила количество

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 16 августа 2017 года №532 «Об утверждении Правил принесения присяги государственными служащими и депутатами Парламента Республики Казахстан».

так называемых командных перемещений, когда назначение руководителя сопровождалось кадровыми изменениями практически всего аппарата. С введением изменений занятие вакантных или временно вакантных административных государственных должностей помощников и советников первых руководителей государственных органов, пресекретарей допускается без проведения конкурса. Кроме того, перевод предусмотрен в следующих случаях: 1) в государственные органы на должности, отнесенные к группам категорий «А» и «В» административных государственных должностей корпуса «Б», а также из государственных органов с должностями, отнесенных к группам категорий «А» и «В» корпуса «Б» в другие государственные органы; 2) из заграничных учреждений Республики Казахстан в государственные органы для государственных служащих, направленных в порядке перевода в заграничные учреждения Республики Казахстан до 1 января 2016 года; 3) внутри государственных органов, должности которых отнесены к группам категорий «А» и «В» административных государственных должностей корпуса «Б».

Условием перевода является согласие Агентства или его территориального подразделения. Последующий перевод указанных лиц внутри государственного органа, его ведомства, включая их территориальные подразделения, не допускается.

Поступление впервые на государственную службу осуществляется только на низовые должности и предусматривает трехэтапный порядок: тестирование, оценка личных качеств и, непосредственно, сам конкурс. Такой механизм обеспечивает функционирование карьерной модели государственной службы.

2.2 Формирование служебной карьеры государственных служащих

Проблема формирования качественно нового состава административно-управленческих кадров, достижения результативности их деятельности, профессионального роста, развитие творческого инновационного потенциала является весьма актуальной. Быть не просто хорошим работником в какой-либо сфере деятельности, но признанным среди равных, удастся далеко не каждому. И причина здесь не только в недостаточном уровне образования или опыта, но, что наиболее важно, в возрастающей конкуренции на рынке труда. Развитие социально-политических, экономических процессов, происходящих в Казахстане, требуют высокого уровня профессиональной подготовки работников. Конкурентоспособный работник не испытывает затруднений со своим трудоустройством и дальнейшим карьерным ростом. Основной характеристикой такого работника является соответствие качества предлагаемых им услуг требованиям потребителя этих услуг. В данном случае государственный служащий представляет собой не только своеобразное связующее звено между обществом и государством. Осуществляя деятельность по реализации задач и функций государства, он является исполнителем, а население – потребителем. В силу развития рыночных отношений в обществе, роста потребностей граждан, а в соответствии с этим и увеличения количества организаций, способных предоставить качественные услуги по удовлетворению этих потребностей, возрастает уровень конкурентности между государственным и частным секторами. В связи с чем, в Казахстане, как и во многих странах с различными моделями государственной службы развивается тенденция по ориентированию деятельности государственных служащих на «клиентные» отношения, направлению всех позитивных изменений в сторону улучшения качества предоставляемых услуг.

Это позволит реализовать принцип государственной защиты и приоритета прав, свобод и законных интересов

граждан, направить его осуществление с публично-декларативного на конструктивный уровень, сделать его реально функционирующим приоритетом деятельности государственных чиновников.

Таким образом, что такое конкурентоспособность работника? Представляет интерес по этому поводу определение, раскрывающее конкурентоспособность как «совокупность характеристик, определяющая сравнительные позиции конкретного работника или отдельных групп на рынке труда и позволяющая ему (им) претендовать на занятие определенных вакансий»¹. Личностный и профессиональный потенциал, способность выдержать конкуренцию, преодолеть препятствия, добиться профессионального успеха, закрепить эту успешность в сознании людей – лишь часть составляющих элементов конкурентоспособности государственного служащего.

Существуют объективная и субъективная стороны конкурентоспособности государственного служащего. Субъективную сторону составляют, прежде всего, его индивидуальные особенности, профессиональный потенциал, личностные характеристики. Динамичность мыслительных процессов, интеллектуальная гибкость, активность и способность к продуктивному обучению являются одним из основных показателей конкурентоспособности государственных служащих. Объективную сторону раскрывают факторы внешнего воздействия, способствующие раскрытию конкурентных качеств и способностей, влияющие на достижение профессионального успеха. К таким факторам следует отнести конкурсный отбор при приеме на государственную службу, проведение аттестаций, постоянное повышение квалификации, возможность карьерного роста. Это, несомненно, требует постоянной не только самообразовательной работы, но и стимулирования труда, как наиболее действенного фактора профессионального развития. Причем, речь идет не столько о материальном или моральном поощрении, как о возможно-

¹ Журавлев П.В., Каргашов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.Г. Персонал. Словарь понятий и определений. – М.: Экзамен, 1999. – С. 142.

сти творческого самовыражения, карьерного роста. К примеру, за рубежом такой стимул в профессиональном развитии, как продвижение по службе, довольно широко используется. Так, в Германии зачисление в 1-ю и 2-ю группу не требует специального образования. Но, чтобы попасть на повышенный уровень, необходимо окончить гимназию, пройти многолетнюю служебную подготовку, сдать экзамен на должность и отслужить еще два года с испытательным сроком. В США на карьерные должности назначаются лишь профессионалы требуемой квалификации, прошедшие процедуру проверки и конкурсных испытаний. Во Франции продвижение зависит от ежегодно проводимой оценки чиновника, отражающей профессиональную значимость чиновника.

Казахстанская модель государственной службы, основанная на профессионализации государственных служащих, предусматривает право на их продвижение по службе с учетом квалификации, компетенций, способностей, заслуг и добросовестного исполнения своих служебных обязанностей. Продвижение по государственной службе представляет собой последовательное занятие вышестоящих государственных должностей, к которым предъявляются более высокие квалификационные требования, а при равенстве квалификационных требований установлена более высокая заработная плата. При этом, продвижение по службе может осуществляться как в пределах одного государственного органа, так в других государственных органах.

Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» введено понятие «карьерное планирование», представляющее собой процесс по определению этапов должностного перемещения и профессионального развития административного государственного служащего корпуса «А». Карьерное продвижение государственных служащих основано на результатах оценки эффективности работы государственных служащих, их профессиональной значимости. Кроме того, результаты оценки деятельности государственных служащих являются основанием для принятия решений по выплате бонусов, поощрению, обучению,

ротации, понижению в государственной должности либо увольнению.

Порядок карьерного планирования определяется Президентом Республики Казахстан. Разрабатывает порядок планирования Агентство.

В зависимости от сроков оценка деятельности государственных служащих делится на годовую (проводится один раз в год) и квартальную (проводится один раз в квартал). Если срок пребывания служащего на конкретной должности составляет менее трех месяцев, то оценка его деятельности не проводится.

Оценка деятельности политических государственных служащих проводится уполномоченным лицом (органом), определяемым Президентом Республики Казахстан. Оценку деятельности ответственных секретарей центральных исполнительных органов проводит Администрация Президента Республики Казахстан. Оценка деятельности административных государственных служащих корпуса «А» проводится должностным лицом (органом), имеющим право назначения на государственную должность и освобождения от государственной должности административного государственного служащего корпуса «А». При этом, методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «А» утверждается Агентством. Неудовлетворительная оценка работы административного государственного служащего корпуса «А» является основанием для расторжения с ним трудового договора по согласованию с уполномоченной комиссией.

Оценка деятельности административного государственного служащего корпуса «Б» проводится комиссией по оценке, создаваемой должностным лицом, имеющим право назначения на государственную должность и освобождения от государственной должности административного государственного служащего корпуса «Б». Государственные органы разрабатывают и утверждают методику оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «Б» на основе типовой методики, утвержденной Агентством. По-

лучение административным государственным служащим корпуса «Б» в течение двух лет подряд неудовлетворительных оценок влечет понижение его в государственной должности при соответствии его квалификационным требованиям и наличии вакантной нижестоящей государственной должности. При отсутствии вакантной нижестоящей государственной должности государственному служащему предлагается другая вакантная государственная должность. При отсутствии вакантной государственной должности или отказе государственного служащего от предложенной государственной должности государственный служащий увольняется с занимаемой государственной должности. За государственным служащим остается право обжалования результатов оценки его деятельности в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

В рамках карьерного планирования в целях обеспечения более эффективного использования профессионального потенциала при прохождении государственной службы осуществляется ротация административных государственных служащих, в ходе которой происходит должностное перемещение на вакантные или временно вакантные государственные должности корпуса «А» либо между административными государственными служащими корпуса «А».

Кроме того, ротация осуществляется между административными государственными служащими корпуса «Б».

Порядок и сроки проведения ротации, должности административных государственных служащих, подлежащих ротации, определяются Президентом Республики Казахстан¹, за исключением случаев, предусмотренных законом, определяющим правовые основы, а также порядок организации деятельности дипломатической службы Республики Казахстан.

Целями ротации являются: 1) повышение эффективности деятельности государственных органов, развития горо-

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы».

дов областного значения, районов областей и районов в городах; 2) профилактика коррупционных правонарушений; 3) эффективное использование профессионального и управленческого опыта государственных служащих; 4) профессиональное развитие и совершенствование управленческих компетенций государственных служащих.

Ротация служащего корпуса «А», назначаемого на должность и освобождаемого от должности Президентом Республики Казахстан, осуществляется по представлению Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан. Она проводится при условии их соответствия специальным квалификационным требованиям к административным государственным должностям корпуса «А».

Трудовой договор со служащим корпуса «А» заключается сроком на четыре года, если иной срок не установлен законами и актами Президента Республики Казахстан, с возможностью его продления на указанный срок не более одного раза. До истечения данного срока уполномоченное лицо вносит в Агентство предложение о ротации служащего корпуса «А». Агентство формирует список кандидатов на должности корпуса «А», по которым внесены предложения о ротации, и направляет на рассмотрение уполномоченного лица. В случае, если уполномоченное лицо не выбрало кандидатуру из предложенного списка кандидатов, занятие вакантной административной государственной должности корпуса «А» осуществляется из числа лиц, состоящих в кадровом резерве административной государственной службы корпуса «А».

Ротация проводится по одной из следующих схем:

- 1) межуровневая («центр – регион», «регион – центр»);
- 2) межрегиональная («регион – регион»);
- 3) межсекторальная («центр – центр»).

Плановая ротация служащих корпуса «А» проводится уполномоченным лицом на основании рекомендаций Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан.

Ротация административных государственных служащих корпуса «Б» проводится между: 1) служащими, относя-

щимися к категориям С-1, С-О-1, внутри государственного органа, включая его ведомства и территориальные подразделения; 2) служащими, относящимися к категории D-О-1, в пределах соответствующей области, города республиканского значения, столицы.

Ротация служащих корпуса «Б» проводится каждые три года. В случае письменного отказа служащего корпуса «Б» от ротации по письменному решению уполномоченного лица срок его пребывания на данной должности может быть продлен еще на три года, по истечении которых служащий подлежит обязательной ротации. При этом указанные сроки не возобновляются при изменении наименований должностей либо их преобразовании.

В целях приобретения государственными служащими профессиональных знаний и опыта вне места постоянной работы по направлению государственных органов проводится их стажировка. При этом, в период прохождения стажировки за государственными служащими сохраняются место работы (государственная должность) и заработная плата.

Как было отмечено выше, одним из объективных факторов, определяющих конкурентоспособность государственного служащего, является аттестация. Она проводится в отношении административных государственных служащих по решению Президента Республики Казахстан, определяющего ее порядок, сроки и категории аттестуемых государственных служащих. По итогам аттестации аттестационная комиссия, создаваемая специально в этих целях, принимает одно из следующих решений: 1) соответствует занимаемой государственной должности и рекомендуется к повышению в должности; 2) соответствует занимаемой государственной должности; 3) не соответствует занимаемой государственной должности и рекомендуется к понижению в государственной должности; 4) не соответствует занимаемой государственной должности и рекомендуется к увольнению. Решение аттестационной комиссии является основанием для выдвижения государственного служащего на вышестоящую администра-

тивную государственную должность, его понижения в административной государственной должности или увольнения.

Административные государственные служащие, дважды не явившиеся на заседание аттестационной комиссии без уважительной причины, либо не прошедшие аттестацию и (или) отказавшиеся продолжить государственную службу в государственных органах на иных, в том числе нижестоящих государственных должностях, подлежат увольнению.

Повышение в административной государственной должности по итогам аттестации осуществляется без проведения конкурсных процедур при наличии вакантной вышестоящей административной государственной должности и соответствия государственного служащего квалификационным требованиям, установленным к данной должности.

Гарантией соблюдения прав государственного служащего является возможность обжалования решения аттестационной комиссии руководителю государственного органа, в Агентство или его территориальные подразделения либо в суд.

В заключение следует отметить, что профессионализация системы государственной службы, основанная на принципах меритократии, эффективности, результативности, транспарентности и подотчетности обществу, является важнейшим фактором в обеспечении конкурентоспособности системы государственного управления и качественного оказания государственных услуг населению. Карьера государственного служащего является важной составляющей системы мотивации, характеризующей продвижение к намеченному социальному и должностному статусу. Она обеспечивает профессиональную и социальную самореализацию государственного служащего в соответствии с уровнем его квалификации и опытом работы.

3 РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1 Содержание правового статуса государственных служащих (лексико-семантическое обоснование)

Традиционно под правовым статусом понимается юридически закрепленное положение индивида в обществе, государстве. Это положение определяется местом, которое занимает человек в системе правовых отношений, характеризуется реально складывающимися фактическими возможностями по удовлетворению его потребностей и интересов, подчеркивается предъявляемыми к нему требованиями. Определяемый комплекс элементов, правовой статус подчинен закону последовательной детерминации, основанному на взаимообусловленности одного элемента от другого. При этом крайне важна степень соответствия всех его структурных элементов характеру и специфике правоотношений, субъектом которых выступает индивид.

Понятие «правовой статус государственного служащего», как субъекта государственно-служебных отношений, базируется, прежде всего, на общетеоретическом понятии «правовой статус личности», применяемом в юридической науке. Это следует из того, что правовой статус личности является основой правового статуса субъектов различных правоотношений. Как подчеркнул Н.А. Шайкенов: «Правовой статус личности является знаковым, всеохватывающим институтом практически всех отраслей действующего права страны, так как во всех сферах отношений, регулируемых правом, личность выступает как субъект соответствующих прав, свобод и обязанностей, определенных нормами конкретной отрасли права. Все важнейшие государственно-правовые явления, в конечном счете, кристаллизуются в правовом статусе личности, выступающем основой, централь-

ным звеном государственной и правовой жизни»¹. Одновременно с этим, существует и другое утверждение, согласно которому: «Нет и не может быть правового статуса личности вообще, так как государство наделяет человека правами и обязанностями, исходя из характера отношений, которые складываются между ними и которые регулируются государственно-правовым институтом гражданства»². Исходя из отмеченного, именно правовой статус гражданина является базовым понятием, от которого разветвляется сеть многочисленных видов статусов. Но в любом правовом государстве существует множество правоотношений, субъекты которых не обязательно должны находиться в «устойчивой политико-правовой связи с государством», а именно так, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О гражданстве», раскрывается понятие «гражданство»³. В юридической литературе отражены три основные концепции, согласно которым гражданство представляет собой правовую⁴, политико-правовую⁵ связь лица с государством, и рассматривается как социально-политическое явление⁶. Таким образом, гражданство является правоотношением, длящимся в течение всей жизни лица, либо определенный период времени, сопряженным с обретением совокупности прав и обязанностей. Но и до статуса гражданина личность была правоспособна и дееспособна, наделена комплексом прав и обязанностей. Следо-

¹ Конституционное право Республики Казахстан: Учебник /Сост. А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - С. 222.

² Братусь С.Н., Гулиев В.Е., Денисов А.И. и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. - М.: Юридическая литература, 1970. - С. 496.

³ Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года 1017-ХІІ «О гражданстве Республики Казахстан».

⁴ Топорнин Б.Н., Воеводин Л.Д., Витрук Н.В., Масленников В.А. и др. Конституционный статус личности в СССР. - М.: Юридическая литература, 1980. - С. 36.

⁵ Основин В.С., Бартышев В.И., Бугусова Н.В. и др. Советское государственное право: Учебное пособие. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. - С. 10.

⁶ Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. - Алматы: Жеті Жарғы, 2002. - С. 85.

вательно, именно на юридической основе правового статуса личности формируется множество правоотношений, опосредствующих различные виды правового статуса, в том числе статуса гражданина. Как подчеркнула Н.В. Бутусова, понятие «личность» фиксирует самое главное, определяющее для формирования конкретного человека, его характера, особых свойств¹.

Специалисты, занимающиеся изучением правового статуса личности, отмечают его дифференциацию на различные виды. В частности, Н.И. Матузов различает такие виды правового статуса, как: общий, или конституционный; специальный, или родовой; индивидуальный; статус физических и юридических лиц; статус иностранцев, лиц без гражданства или с двойным гражданством, беженцев; статус граждан, находящихся за рубежом; отраслевые статусы: гражданско-правовой, административно-правовой и т.д.; профессиональные и должностные статусы; статус лиц, работающих в различных экстремальных условиях и особых регионах страны и др.².

В.А. Кучинский выделяет общий и специальный правовой статус³. Если общий правовой статус характерен для всех лиц, обладающих, согласно Конституции страны, общими правами и обязанностями, то специальный правовой статус предполагает наличие специальных прав и обязанностей, детализирующих и дополняющих, с учетом субъективных характеристик, общие права и обязанности.

В.А. Патюлин указывает на различие статусов, исходя из объективно существующей дифференциации общественных отношений, которая обуславливает классификацию норм права по отдельным отраслям и соответственно определенную классификацию системы прав и обязанностей гра-

¹ Основин В.С., Барышев В.И., Бутусова Н.В. и др. Советское государственное право: Учебное пособие. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. - С. 10.

² Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Юристъ, 2001. - С. 267.

³ Кучинский В.А. Личность, свобода, право. - М.: Юридическая литература, 1978. - С. 117.

ждан¹. Каждая система прав и обязанностей соответствует определенному правовому статусу.

Таким образом, правовой статус личности обусловлен конкретным видом общественных отношений, в которых личность принимает непосредственное участие, в связи с чем, личность может обладать либо одним из видов правового статуса, либо их совокупностью. Как указывает В.И. Новоселов, множественность частных статусов является следствием многообразия выполняемых социальных ролей².

Несмотря на разнообразие видов статусов, приоритетное значение имеют общий или конституционный, специальный или родовой, индивидуальный статусы. Общий правовой статус личности является статичной, общей для всех категорий. Его содержание характеризуется конституционно установленными и гарантированными правами и обязанностями. В силу того, что конституционные права и обязанности не в состоянии охватить всего множества правоотношений, общий правовой статус выступает в качестве базового, первостепенного, на основании которого формируются и затем конкретизируются другие виды статусов. Специальный или родовой статус, основываясь на общем конституционном статусе, характеризует специфику положения различных категорий граждан, имеющих предусмотренные действующим законодательством дополнительные права и обязанности. Индивидуальный статус отражает особенности конкретного лица, его индивидуальные характеристики, выражается в персонифицированных правах и обязанностях. В отличие от общего правового статуса, он динамичен, и в зависимости от конкретных событий, происходящих в жизни человека, подвержен изменениям. Приведенные виды статуса взаимосвя-

¹ Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). - М.: Наука, 1974. - С. 132.

² Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - С. 39.

заны и взаимозависимы, и, как подчеркнул Н.И. Матузов, соотносятся как общее, особенное и единичное¹.

Существование различных взглядов на понятие правового статуса говорит о многогранности и сложности данной категории. Одни ученые отождествляли правовой статус с правоспособностью, тем самым, расширяя его толкование. Сторонниками данного мнения являются Н.Г. Александров, И.В. Гранкин, А.В. Мицкевич. В частности, Н.Г. Александров писал: «И правоспособность, и определяющие ее содержание основные конституционные права образуют правовой статус...»².

Л.Д. Воеводин, В.А. Кучинский, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов, Г.В. Мальцев, В.А. Патюлин и другие авторы при изучении правового статуса пришли к выводу, что правовой статус и правоспособность – разные категории. Так, В.А. Кучинский, доказывая отличие правоспособности от правового статуса, отмечал, что правоспособность не является суммой прав, в то время как правовой статус «... действительно представляет собой совокупность закрепленных в нормах действующего права прав и обязанностей, устанавливающих пределы возможного и должного поведения...»³. Обосновывая свою точку зрения, Л.Д. Воеводин писал: «Составными элементами содержания правового положения личности являются те правовые институты, которые закрепляют отношения, существующие между личностью, с одной стороны, и обществом, государством, коллективом – с другой. Исходя из анализа этих отношений и связей, следует определять реальное содержание правового положения личности, границы этого содержания. При таком подходе станет очевидным, что нельзя правовое

¹ Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Юристъ, 2001. - С. 268.

² Теория государства и права: Учебник /Под ред. Н.Г. Александрова. - М.: Юридическая литература, 1974. - С. 586-587.

³ Кучинский В.А. Личность, свобода, право. - М.: Юридическая литература, 1978. - С. 112.

положение личности сводить лишь к правоспособности...»¹. Убедительным является суждение Н.И. Матузова: «Сведение правового статуса к правоспособности обедняет и в конечном счете принижает реальное положение...»². Придерживаясь мнения данной группы ученых, полагаем, что одним из основных отличий между правоспособностью и правовым статусом является возможное обладание правами и обязанностями и фактическое обладание правами и обязанностями. Правоспособность, означающая признаваемую государством при наличии соответствующих условий возможность иметь предусмотренные законом те или иные права и обязанности, представляет потенциал их обретения и закладывает фундамент для формирования правового статуса как комплексного института.

Раскрывая содержание правового статуса личности, одни ученые-теоретики ограничивают его рамками предоставленных прав и обязанностей, среди которых в качестве основных выделяют общие (конституционные) права и обязанности. Сторонниками данного подхода являются Н.Г. Александров, А.В. Мицкевич, А.Ф. Черданцев. Они едины во мнении, что конституционные права и обязанности составляют основу содержания правового статуса³. А.Ф. Черданцев уточняет: «Гражданин государства обладает большими правами и обязанностями, нежели личность, не являющаяся гражданином государства»⁴. Г.В. Мальцев, говоря о правовом статусе как совокупности прав и обязанностей, подчеркивает, что права и обязанности образуют единую систему,

¹ Воеводин Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права // Советское государство и право. - 1965. - №2. - С. 44.

² Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. - Саратов, 1972. - С. 192.

³ Теория государства и права: Учебник / Под ред. Н.Г. Александрова. - М.: Юридическая литература, 1974. С. 587. - 664 с.; Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. М.Н.Марченко. - М.: ЗЕРЦАЛО, 1998. - С. 392.

⁴ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Юрайт-М, 2001. - С. 106.

обеспечиваются и гарантируются государственным строем, охраняются государством¹.

На наш взгляд, система закрепленных и гарантированных прав и обязанностей не в полной мере характеризует правовой статус, показывает его сущность и юридическую силу. Содержание правового статуса должно раскрываться через все правовые институты, фиксирующие отношения между личностью и государством. В этой связи убедительной является точка зрения Н.И. Матузова в отношении элементов правового статуса: «Все то, что так или иначе юридически определяет, характеризует, гарантирует, упрочивает реальное положение человека в обществе, составляет правовой или юридический статус»².

Детализацию правового статуса личности приводят в своих работах различные авторы: Е.А. Лукашева, помимо прав и обязанностей, в качестве элементов рассматривает гарантии³; М.С. Строгович в состав правового статуса включает правовую ответственность за исполнение своих обязанностей⁴; Г.С. Сапаргалиев добавляет гражданство, свободы, законные интересы, но не вводит в структуру статуса личности такой элемент, как ответственность⁵; А.С. Ибраева и Н.С. Ибраев отмечают необходимость включить, помимо указанных выше элементов, правосубъектность и правовые принципы, но оставляют без внимания гарантии⁶.

Л.Д. Воеводин отводит правам и обязанностям центральное место, т.к. считает, что именно по их характеру можно более полно судить о реальном правовом статусе. Одновременно с этим, он рассматривает и такие элементы, как:

¹ Мальцев Г.В. Советское государство и личность. - М., 1969. - С. 27.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 48.

³ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. - М.: Наука, 1986. - С. 181-183.

⁴ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 29.

⁵ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. - Алматы: Жеті Жарғы, 2002. - С. 85-145.

⁶ Ибраева А.С., Ибраев Н.С. Теория государства и права: Учебное пособие. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - С. 157.

гражданство; правоспособность и дееспособность; принципы, на которых основываются сочетание общественных и личных интересов, всеобщность и равенство; гарантии¹. Несмотря на наполненность структурного содержания правового статуса, Н.И. Матузов расширяет его, добавив к указанному Л.Д. Воеводиным комплексу правовые нормы, устанавливающие конкретный статус; законные интересы; юридическую ответственность; правоотношения общего (статусного) типа². При этом ученый оставляет без внимания гарантии. Аналогичного мнения придерживается В.И. Новоселов, обосновывая свою позицию тем, что гарантии существуют не только в юридической форме и, соответственно, не всегда выступают как правовые. Кроме того, автор считает, что гражданство также не является элементом правового статуса, а влияет лишь на объем правоспособности³.

Бесспорно, что элементами правового статуса могут быть только правовые институты. Вместе с тем, является спорной точка зрения Н.И. Матузова и В.И. Новоселова о невозможности включения гарантий в состав элементов статуса. Суть гарантий заключается в существовании комплекса условий, создающих возможность реализации личностью своих прав и свобод, обеспечивающих исполнение государством обязательств по охране и защите этих прав и свобод. Иначе говоря, гарантии выполняют обеспечительно-охранительную функцию, на эффективность которой влияют такие факторы, как развитость правовой системы государства, высокий уровень происходящих в обществе экономических и политических процессов, правовой культуры и правового сознания личности. Справедливо утверждение Л.Д. Воеводина, что реальность статуса обеспечивается принятыми государством на себя обязанностями создавать необ-

¹ Воеводин Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права // Советское государство и право. - 1965. - №2. - С. 45-50.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 59.

³ Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - С. 46-47, 49.

ходимые условия и предоставлять соответствующие средства¹. Гарантии служат условием выражения социальной свободы, активности личности. Как известно, условия и средства становятся гарантиями реализации прав личности лишь через юридическую форму. Таким образом, придерживаясь мнения Л.А. Лукашевой, М.С. Строговича, Г.С. Сапаргалиева, Л.Д. Воеводина, считаем обоснованным определение гарантий в качестве элемента правового статуса личности. Говоря словами Л.Д. Воеводина, гарантии больше, чем какой-либо другой элемент правового статуса, связывают воедино юридическое и фактическое положение человека в обществе². На наш взгляд, их отсутствие не позволяет в полной мере раскрыть сущность правового статуса, дать ему целостное толкование.

Что касается законных интересов, рассматриваемых в качестве элементов правового статуса личности, то считаем такой подход не достаточно обоснованным. Как было отмечено Н.И. Матузовым, в отличие от субъективных прав законным интересам не противостоят прямые юридические обязанности соответствующих лиц (контрагентов); законные интересы не имеют твердых юридических гарантий, опираясь на которые, их можно было бы отстаивать³. Особенность содержания законного интереса подчеркивал Н.В. Витрук, отмечая, что в отличие от права, пределы правомочий законного интереса четко не сформулированы в конкретных правовых нормах, а вытекают из совокупности правовых норм, действующих правовых принципов, правовых дефиниций⁴. Абстрактность законных интересов отмечал Н.А. Шай-

¹ Топорнин Б.Н., Воеводин Л.Д., Витрук Н.В., Масленников В.А. и др. Конституционный статус личности в СССР. - М.: Юридическая литература, 1980. - С. 24.

² Воеводин Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права // Советское государство и право. - 1965. - №2. - С. 50.

³ Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 112-113.

⁴ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 109.

кенов, рассматривая их как отношения по поводу удовлетворения потребностей, находящиеся в сфере правового регулирования, но не получившие характера конкретных юридических связей между участниками общественного отношения¹. Декларируя необходимость соблюдения, защиты и охраны законных интересов, законодательство не раскрывает их содержания, не указывает, что входит в рамки данного определения. На наш взгляд, это больше интегрирующее понятие, используемое в сочетании с понятиями «права» и «свободы». Рассматривая законные интересы в качестве нужд, потребностей, не противоречащих нормам законов, возможности использования различных социальных благ, можно сказать, что они обуславливают права и свободы, т.е. являются базой для их формирования, своеобразной образующей категорией. Как подчеркивал Н.А. Шайкенов, интерес определяет сам поиск соответствующих юридических норм, побуждает личность к приобретению того или иного субъективного права, перевода абстрактной возможности, установленной объективным правом, в конкретное ее правомочие². Вместе с тем, умаление роли законных интересов в становлении правового положения личности будет неверным, поскольку «... игнорирование категории законных интересов ведет на практике к ущемлению ряда интересов личности, которые не получают должной правовой защиты»³. В связи с этим полагаем, что, поскольку суть законных интересов раскрывается в правах и свободах, следует отнести их к предстатусной категории, но не к элементам правового статуса.

Е.Т. Жалбуров, придерживаясь мнения отдельных ученых, отмечает, что правовой статус личности необходимо рассматривать в широком и узком смыслах и определяет его как совокупность прав, свобод и обязанностей (основные

¹ Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. - Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1990. - С. 107.

² Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. - Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1990. - С. 120.

³ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 108.

элементы структуры). Дополнительные же структурные элементы следует отнести, по мнению автора, либо к предпосылкам правового статуса (гражданство, общая правоспособность), либо к вторичным элементам по отношению к основным (система гарантий)¹.

Н.А. Шайкенов, не поддерживая расширенной трактовки правового статуса, отмечал целесообразность анализа дополнительных элементов либо в качестве предпосылок правового статуса (принципы, институт гражданства), либо категорий, выходящих за его пределы (институт гарантий). В связи с этим автором было предложено ограничить понятие правового статуса личности правами и обязанностями, а вышеуказанные предстатусные и послестатусные элементы включить в понятие «основы правового статуса личности», в структуру которых будут входить институт гражданства; общие принципы; конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина; конституционные гарантии прав и свобод; правоспособность и дееспособность².

Таким образом, несмотря на существующие различные взгляды о структуре правового статуса личности, все авторы едины во мнении о приоритетности прав и обязанностей, характеризующих место личности в обществе и реальное содержание статуса. Роль остальных элементов Н.И. Матузов определил как вспомогательную³. На наш взгляд, наличие того или иного элемента влияет на качественную характеристику, поскольку не только права и обязанности отражают установленные государством стандарты поведения, раскрывают основы взаимоотношений граждан и государства. Как справедливо отметила Н.В. Бутусова, каждый из элементов

¹ Жалбуров Е.Т. Правовой статус работников правоохранительных органов Республики Казахстан (сравнительно-правовой анализ): автореф. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1999. - С. 12.

² Конституционное право Республики Казахстан: Учебник /Сост. А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - С. 229-230.

³ Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 63.

правового статуса опосредует основополагающие, концептуального характера связи между государством и личностью¹.

Не отрицая общепринятой постановки вопроса относительно того, что права и обязанности составляют содержание правового статуса (Н.И. Матузов, В.Н. Уваров, Л.Т. Жанузакова и др.), через лексико-семантический анализ формулировки «содержание правового статуса» обоснуем свою точку зрения относительно того, что составляет его содержание, а что раскрывает. Трактую понятие «содержание» как сущность чего-либо², т.е. внутреннюю суть, смысл³, полагаем, что содержание правового статуса составляют особенности правоотношений. Раскрывается, разъясняется, становится известным содержание через формы – структуры, внешние способы выражения⁴. В качестве таких форм выступают права, обязанности и другие элементы правового статуса, урегулированные нормами права. Таким образом, выводится единство содержания и формы, обуславливающее единство сущности правоотношений и внешних способов выражения места и роли субъекта в данных правоотношениях, т.е. конкретному виду правоотношений соответствуют конкретные виды прав, обязанностей и т.д. Придерживаясь мнения Л.Д. Воеводина относительно того, что содержание правового статуса состоит из совокупности разнообразных связей и отношений, которые складываются между государством и личностью и урегулированы нормами права⁵, считаем, что содержание правового статуса составляют те правоотношения, субъектом которых выступает личность, а раскрывается содержание посредством его структурных элементов.

Основываясь на выводы Н.А. Шайкенова о необходимости выделения ряда правовых институтов в отдельные

¹ Основин В.С., Бартышев В.И., Бугусова Н.В. и др. Советское государственное право: Учебное пособие. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. - С. 10.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М.: Русский язык, 1983. - С. 661.

³ Ожегов С.И... - С. 695.

⁴ Ожегов С.И... - С. 761.

⁵ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - С. 6.

группы - правовой статус и основы правового статуса, считаем целесообразным определить в качестве элементов правового статуса личности права, обязанности, правовые гарантии, ответственность. Что касается института гражданства, правовых норм, на основе которых формируются, изменяются и прекращаются правоотношения, принципов, правоспособности и дееспособности личности, законных интересов личности, то, полагаем, их следует отнести к основам правового статуса личности.

Таким образом, правовой статус личности представляет собой правовое положение в государстве, обществе, установленное юридическими нормами, закреплённое принципами деятельности данного государства, приобретаемое через правоспособность и дееспособность личности, основанное на соблюдении ее законных интересов, конкретизированное институтом гражданства. Содержание правового статуса личности составляют особенности правоотношений, субъектом которых она выступает. Раскрывают содержание правового статуса его элементы – юридически закреплённые права, обязанности, гарантии, ответственность.

Говоря о правовом статусе государственных служащих, прежде всего, следует отметить, что они являются субъектами государственно-служебных отношений. Это особый вид правоотношений, поскольку их участники наделены правами и обязанностями, отражающими специфику государственно-служебных функций. В частности, в числе таких функций Ю.Н. Старилов выделяет следующие:

- реализация полномочий распорядительного, регулирующего характера, т.е. функции так называемого положительного государственного управления во всех сферах государственного строительства;

- осуществление юридически властных предписаний для различных субъектов права в системе управленческой иерархии;

- реализация юрисдикционных действий, т.е. применение мер государственного принуждения к юридическим и физическим лицам (к различным субъектам права);

- совершение организационных действий и материально-технических операций;

- осуществление действий, направленных на обеспечение и защиту прав и свобод граждан¹.

Как известно, предпосылкой возникновения любых правоотношений является обязательное наличие конкретных условий, которые делятся на общие и специальные (юридические). В теории права к общим условиям относят наличие субъектов правоотношений и потребности возникновения этих правоотношений. К специальным или формально-юридическим условиям относятся: нормы права; праводее-способность субъектов правоотношений; юридический факт, т.е. по определению В.Н. Хропанюка, конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений².

К числу общих условий возникновения государственно-служебных отношений следует отнести: во-первых, наличие субъектов правоотношений – государственный служащий и государство; во-вторых, обоюдную потребность взаимодействия: со стороны государства – в полноценном функционировании государственного аппарата, реализации государственных задач и функций, а со стороны государственного служащего – в возможности реализации, прежде всего, права на труд, на участие в государственном управлении. В качестве специальных условий выступают, во-первых, нормы различных отраслей права – конституционного, административного, трудового; во-вторых, наделение субъектов данного вида правоотношений юридическими правами и обязанностями; в-третьих, юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений. Для государственно-

¹ Стариллов Ю.Н. Служебное право: Учебник. - М.: БЕК, 1996. - С. 137-138.

² Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений /Под ред. В.Г. Стрекозова. - М.: Омега-Л, 2004. - С. 318.

служебных отношений характерна установка подчинения, основанная на субординации, представляющей собой «модель социального управления, при которой осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов какой-либо общности или одна из взаимодействующих общностей играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных»¹.

Поступив на государственную службу, гражданин становится субъектом государственно-служебных отношений, носителем служебных прав и обязанностей и, соответственно, обладателем статуса государственного служащего. Особое значение правового статуса подчеркивал Ю.Н. Стариков, отмечая его в качестве центрального элемента правового института государственной службы, поскольку все остальные элементы «обслуживают» функционирование государственной службы и служащих, конкретизируют, уточняют правовой статус, позволяют в полной мере реализовать его потенциал². К числу таких элементов относятся: организационно-правовые способы замещения должностей, порядок прохождения и прекращения государственной службы, механизм социальной и правовой защиты государственных служащих.

Согласно предложенной В.М. Манохиным классификации, правоотношения в сфере государственной службы делятся на отношения, складывающиеся в ходе организации государственной службы, и отношения, складывающиеся в процессе практического осуществления государственной службы³. Правовой статус государственного служащего в полной мере раскрывается именно в процессе реализации управленческой деятельности государственного аппарата, когда происходит слияние всех элементов правового статуса.

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. - М.: Гардарики, 2004. - С. 66.

² Стариков Ю.Н. Служебное право: Учебник. - М.: БЕК, 1996. - С. 319.

³ Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юридическая литература, 1966. - С. 25-26.

Как комплексная категория, правовой статус обладает множеством характеризующих его признаков, наиболее значимые из которых находят свое нормативное закрепление в различных по характеру, направленности и юридической силе правоустанавливающих документах, регламентирующих различные аспекты государственной службы. Особую роль должностных инструкций в регулировании статуса государственных служащих подчеркивал В.А. Воробьев, отмечая, что закрепление правовых основ, а в известной мере, и рациональных приемов управленческой деятельности в должностных инструкциях, обеспечивает «... стабильность, четкость и самостоятельность в осуществлении служащими их функций управления»¹.

Поступление на государственную службу приводит к определенной корректировке, дополнению и конкретизации правового статуса личности. Это дает нам основание говорить, что содержание правового статуса государственного служащего характеризуется общим конституционным статусом личности с соответствующими правами и обязанностями, с одной стороны, и сущностью государственно-служебных правоотношений, с другой. Полномочия государственного служащего обусловлены целями и задачами исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления и зависят от места в государственной системе и назначения данного государственного органа, от занимаемой должности. В связи с этим правовой статус государственного служащего, как специальный правовой статус личности, в свою очередь, дифференцируется на общий и специальный правовой статус государственного служащего. Если общий правовой статус изначально устанавливается законодательством о государственной службе, то специальный конкретизируется должностными полномочиями.

Точка зрения о непосредственном влиянии конкретной должности на формирование объема полномочий государст-

¹ Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). - Ростов: Изд-во Ростовского ун-та, 1986. - С. 62.

венного служащего, специфику выполняемых им задач и реализуемых функций широко отражена в работах ученых, проводивших исследования в области государственного управления, административного права: А.П. Алехин, Ю.П. Битяк, О.В. Волох, Э.Э. Дюйсенов, В.М. Манохин, И.Н. Пахомов, М.С. Студеникина, А.А. Таранов, В.Н. Уваров и др. В частности, В.М. Манохин указывал, что в правовом статусе должность занимает отправное узловое положение. Из статуса должности исходят все многочисленные полномочия конкретного лица, ее замещающего¹. Каждая должность, занимая свое место в системе иерархии должностей конкретного государственного органа, имеет определенный правовой статус, элементами которого, по мнению А.С. Коковина, являются: четко отграниченная от других основная функция, выполняемая по данной должности; перечень видов работ (функций) служащего по данной должности с указанием на конечные результаты; перечень обязанностей и прав, которые должны быть согласованы с правами и обязанностями других служащих по всем служебным связям; ответственность за нарушение должных действий по службе, а равно за недостижение нужной цели по вине служащего². Таким образом, правовой статус конкретной должности уже изначально закладывает определяющие элементы правового статуса государственного служащего, а именно, его права и обязанности. Одновременно с этим необходимо отметить, что должностные права и обязанности конкретизируют общие права и обязанности государственного служащего, не зависящие от занимаемой должности. Такой точки зрения придерживаются Ю.М. Козлов, Т.И. Козырева, Д.М. Овсянко и др.

¹ Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе //Государство и право. - 1991. - №12. – С. 93.

² Коковин А.С., Бачило И.Л., Розенбаум Ю.А., Тихомиров Ю.А. и др. Служащий советского государственного аппарата. - М.: Юридическая литература, 1970. - С. 36-37.

Говоря о прямой зависимости правового статуса служащего от занимаемой должности, Э.Э. Дюсейнов, подчеркивает его разнообразие и возможность определить только общие, установленные законодательством основы правового положения государственных служащих, но не статус¹. Соглашаясь с автором данного мнения в части зависимости правового статуса от занимаемой должности, а также установления законодательством только общих положений правового статуса, мы считаем спорным определение нормативно установленного статуса в качестве основ. Если рассматривать понятие «основы» как источник, исходные главные положения², то в качестве таковых выступают правовые нормы, регламентирующие различные аспекты государственной службы, правосубъектность гражданина, принципы деятельности всей системы государственной службы. А что касается нормативно установленного правового положения государственного служащего, то его, полагаем, следует определять как общий правовой статус, который затем дополняется, уточняется в зависимости от задач, функций и полномочий по конкретной должности и дифференцируется на виды статусов.

А.А. Таранов, подчеркивая зависимость содержания деятельности государственного служащего от должности, отмечает, что каждый государственный орган, имея свой собственный статус, предопределяет статус государственных служащих³. Бесспорно, что в целом круг прав и обязанностей государственного служащего произведен от содержания функций конкретного государственного органа, его назначения и места в системе государственных органов. Но, на наш взгляд, государственный орган предопределяет статус должности, границы ее полномочий, а уже особенности статуса

¹ Дюсейнов Э.Э. Государственная служба: понятие и нормативно-правовые основы: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1997. - С. 91-92.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М.: Русский язык, 1983. - С. 407.

³ Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Баспа, 2000. - С. 74, 78.

отдельной должности корректируют и конкретизируют общий правовой статус служащего, ее замещающего, т.к. именно должность, по определению В.М. Манохина – часть организационной структуры государственного органа, с соответствующей частью компетенции данного органа, предоставляемой государственному служащему в целях ее практического осуществления¹.

Правовой статус служащего является динамичной категорией, поскольку прохождение службы представляет собой смену ролевых позиций в процессе последовательного замещения государственным служащим различных должностей. Особенности правового статуса обусловлены также, по мнению Ю.Н. Старилова, условиями объективно возникшей общественно-политической либо государственно-правовой ситуации². Таким образом, государственные служащие могут наделяться дополнительными полномочиями, а также дополнительными обязанностями. В отношении них могут устанавливаться особые условия прохождения службы, наступления юридической ответственности. В отличие от статуса государственного служащего, статус должности в определенной мере является статичной категорией. Исключения составляют лишь случаи проведения реформ в области государственного управления, сопровождаемых реорганизацией государственных органов, разграничением их функций и полномочий, и в связи с этим – функций и полномочий государственных должностей. Учитывая тот факт, что реформирование системы государственного управления с перераспределением функций и полномочий происходит не часто, мы можем говорить об относительной стабильности статуса должности. Но это не означает, что полномочия идентичных должностей реализуются одинаковыми методами и приемами. Связано это, прежде всего, с тем фактом, что замещение должности государственным служащим неминуемо сопро-

¹ Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юридическая литература, 1966. - С. 72.

² Старилов Ю.Н. Службное право: Учебник. - М.: БЕК, 1996. - С. 320.

вождается ее субъективизацией. Как отметил Г.В. Атаманчук, человеческий потенциал предопределяет многообразие конкретных и дифференцированных способов, форм, методов, операций и процедур по созданию и реализации управляющих воздействий¹. А нормативно закрепленные должностные полномочия имеют целью, во-первых, координацию управленческого процесса, во-вторых, ограничение рамками законодательства фактов возможных проявлений вседозволенности, произвола, абстрагированности от общегосударственных целей и задач.

В отношении структурного содержания правового статуса государственных служащих административисты не придерживаются единого мнения, обосновывая тот или иной элемент. Прежде всего, следует отметить, что государственные служащие, как субъекты государственно-служебных отношений, являются специальными субъектами административно-правовых отношений, обладают административно-правовым статусом. Что касается понятия административно-правового статуса граждан, то В.И. Новоселов определяет его как совокупность административной правоспособности, административной дееспособности, прав, обязанностей и прав-обязанностей, обусловленных административно-правовыми нормами². На наш взгляд, несколько спорным является правильность формулировки «права-обязанности». Как известно, права и обязанности имеют свое внутреннее содержание - первые определяют границы возможного поведения, вторые устанавливают границы должного, необходимого. Вероятно, автор исходил из того, что в любом правоотношении каждому праву одного субъекта корреспондирует соответствующая обязанность другого, или иными словами – реализация права одного участника правоотношения обеспечивается обязанностью другого. Но такая постановка вопро-

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004. - С. 157-158.

² Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - С. 87.

са, полагаем, неприемлема при определении правового статуса, каждый элемент которого, хоть и находится в тесной взаимосвязи, тем не менее, представляет собой самостоятельный институт. В этой связи, мы придерживаемся позиции В.А. Масленникова, обозначившего, что при таком подходе понятия «право» и «обязанность» теряют свою качественную определенность, поскольку получается, что, осуществляя право, человек тем самым исполняет обязанность, и, исполняя обязанность, осуществляет свое право¹.

В.Н. Уваров в качестве элементов правового статуса выделяет административную правосубъектность, гарантии реализации должностных прав и обязанностей, ответственность за исполнение возложенных функций и полномочий².

Е.Б. Баянов, анализируя правовой статус государственных служащих, указывает такие элементы, как: права, обязанности, ограничения, гарантии, поощрения, заработная плата, пенсионное обеспечение, ответственность³.

А.А. Таранов отмечает, что правовой статус государственного служащего определяется порядком вступления в должность, правами, обязанностями, ограничениями, установленными действующим законодательством⁴.

И.Н. Пустовалова определяет в качестве элементов правового статуса способы замещения государственных должностей, требования, предъявляемые к государственным служащим, права и обязанности, ограничения по должности,

¹ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 126.

² Уваров В.Н. Государственная служба. - Алматы: Каз.ГЮИ, 1996. - С. 121-126.

³ Қазақстан Республикасының мемлекеті мен құқығының негіздері: Оқулық. /Құраст. Е.Б. Баянов. – Алматы, 2003. - С. 290.

⁴ Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Баспа, 2000. - С. 90.

порядок прохождения службы, социальные гарантии, меры поощрения и ответственности¹.

Анализируя правовой статус, О.В. Волох останавливается на таких аспектах, как требования при поступлении на государственную службу (общие и специальные), прохождение государственной службы, права, обязанности, ограничения, ответственность².

На наш взгляд, порядок вступления в должность, равно как и способы замещения должностей, раскрывают сущность правоотношений, складывающихся в процессе организации государственной службы – определение способов, условий, правил, требований замещения государственной должности. Поскольку правовой статус государственного служащего наиболее полно реализуется в процессе его практической деятельности, то полагаем, что порядок вступления в должность следует рассматривать в качестве элемента правоотношения, складывающегося в ходе организации государственной службы, т.е. организационно-правового отношения.

С.Е. Чаннов выделяет задачи и функции³.

А.Н. Костюков указывает более расширенную структуру, отмечая, наряду с задачами и функциями, компетенцию служащих, правовые формы деятельности, организационные отношения, ответственность, которая, по мнению автора, служит важным средством обеспечения законности и дисциплины, интегрирует все другие элементы правового статуса и устанавливает наличие отклонений в процессе их реализации⁴.

¹ Пустовалова И.Н. Ответственность государственных служащих по законодательству Кыргызской Республики: дисс. ...канд. юрид. наук. - Алматы, 1999. - С. 31.

² Волох О.В. Правовой статус государственных служащих Республики Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1998. - С. 68-128.

³ Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дисс. ...канд. юрид. наук. - Саратов, 2000. - С. 63.

⁴ Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица: дисс. ... канд. юрид. наук. - Л., 1989. - С. 116, 168.

Мы согласны с мнением С.Е. Чаннова относительно необходимости установления правильной правовой фиксации всех без исключения функций в актах, описывающих правовой статус. Функции, по определению В.Д. Граждана, представляют собой «содержательный (идеальный) фактор деятельности человека»¹. Нормативное толкование понятия функций отражено в Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах», согласно которому, под функциями государственного органа понимается осуществление государственным органом деятельности в пределах своей компетенции. При этом, под компетенцией государственного органа понимается совокупность установленных полномочий государственного органа, определяющих предмет его деятельности. В свою очередь, под полномочиями государственного органа понимаются права и обязанности государственного органа². Таким образом, содержание функций субъекта раскрывается через его права и обязанности.

Проецируя понятие функций государственного органа на функции государственного служащего, подчеркнем, что их фиксация и детальное описание позволит наиболее полно раскрыть содержание деятельности служащего. Но, на наш взгляд, рассматривать задачи и функции в качестве элементов правового статуса было бы неверным, поскольку понятие «элемент правового статуса» по сути значительно уже, нежели задачи и функции. Разделяя точку зрения В.Н. Уварова, что не всякая деятельность является функцией, которая выступает как объективно необходимый и относительно обособленный элемент управленческой работы³, отметим, что функции определяют содержание компетенции служащего, реализуемой посредством прав и обязанностей, являющихся элементами правового статуса. Как справедливо подчеркнул

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. - М.: Гардарики, 2004. - С. 17.

² Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года N 107 «Об административных процедурах».

³ Уваров В.Н. Государственная служба. – Алматы, 1996. - С. 44.

С.Е. Чаннов, функция, не подкреплённая соответствующими правами и обязанностями, не может быть реализована и лишается практического смысла¹. Следовательно, задачи, характеризующие целевую направленность функций, а также сами функции следует рассматривать в качестве содержания деятельности государственных служащих, но не элементов их правового статуса. Наше мнение аналогично позиции В.Б. Аверьянова и Г.В. Атаманчука, рассматривающих функции, цели, задачи, методы управления в качестве элементов содержания деятельности аппарата управления² и элементов государственного управления³.

По мнению Ю.Н. Старилова, элементами правового статуса служащих являются установленные законодательством и гарантированные государством права, свободы, обязанности, ограничения, запреты, ответственность⁴. Как известно, общепринятое толкование свободы в государственно-служебных отношениях имеет специфическое преломление и, отсюда, иное восприятие. Во-первых, правовой режим, под который подпадает государственный служащий как субъект государственно-служебных отношений, устанавливает определённые юридические требования, ограничивающие пределы свободы, в частности, связанные с правовыми ограничениями запреты. Во-вторых, законодательно установленные общие права и обязанности, конкретизированные затем должностными полномочиями, проводят четкое разделение между свободой в сфере государственной службы и свободой в целом, детерминируют ее. В-третьих, устанавливаемые в отношении государственных служащих морально-этические требования оказывают существенное влияние на

¹ Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дисс. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2000. - С. 82.

² Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. - Киев, 1990. - С. 9.

³ Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 78.

⁴ Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. - М.: БЕК, 1996. - С. 319.

объем их свободы. Как справедливо отметил А.Г. Атаманчук, свобода в государственном управлении обладает свойством долженствования, является регулируемой, направляемой и контролируемой¹. В этой связи, раскрывая содержание правового статуса государственного служащего, права, обязанности, ограничения, ответственность в полной мере устанавливают пределы свободы государственного служащего.

Таким образом, рассмотренные выше мнения специалистов, занимающихся вопросами государственной службы и проблемами правового статуса государственных служащих, свидетельствуют об актуальности данной темы и обоснованности различных суждений. Содержание правового статуса государственных служащих характеризуется сущностью государственно-служебных отношений, а также их общим конституционным статусом. Дифференциация правового статуса личности на общий, специальный, отраслевой и т.д. имеет свое продолжение в зависимости от той социальной роли, которую выполняет личность в обществе, государстве. Правовой статус государственного служащего как специальный правовой статус личности, в свою очередь, дифференцируется на общий и специальный правовой статус государственно-служащего.

Центральным элементом правового статуса государственных служащих следует считать служебные права и обязанности, определяющие полномочия государственного служащего, характеризующие их содержательную сторону. При этом бессмысленно ставить вопрос о приоритетности прав или обязанностей, поскольку это равнозначные категории, имеющие правовую основу и внутреннее содержание. Справедливо утверждение В.А. Масленникова, что невозможно абсолютизация одного из них как первичного или вторичного².

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004. - С. 409-410.

² Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М., 1981. - С. 126.

Как известно, реализация большинства конституционных и иных прав граждан зависит не только от действий самого носителя права, но и, что наиболее важно, от правоприменительной деятельности аппарата управления и его служащих. Государственные служащие вступают, как в непосредственные, так и в опосредованные отношения с гражданами по реализации их прав, во многом затрагивают сферу личной жизни гражданина. В связи с этим, актуальным является установление гарантий должного, основанного на строгом соблюдении законности, исполнения государственным служащим своих полномочий. В качестве таких гарантий выступает ответственность государственных служащих за реализацию своих полномочий. Не меньшее значение имеет установление правовых ограничений для государственного служащего, являющихся абсолютными и неотчуждаемыми в течение всего периода деятельности на государственной службе. С другой стороны, государственные служащие должны иметь гарантии стабильности своего правового статуса, защищены в социальном и правовом аспектах.

Что касается основ правового статуса государственного служащего, то здесь, прежде всего, следует отметить его конституционные права и обязанности, которые в любом правоотношении являются ключевыми, определяющими общие концептуальные положения. Следующими элементами, как уже было изложено выше, являются административная правосубъектность и правовые нормы, закрепляющие как общие принципы государственной службы, так и регулирующие различные аспекты деятельности государственных служащих. Также в качестве основ правового статуса государственного служащего следует рассматривать организационно-правовые аспекты деятельности государственной службы и принципы, в соответствии с которыми выстраиваются правоотношения. Эти принципы Г.С. Сапаргалиев назвал ор-

ганизационно-функциональными¹. В их число входят принципы: законности; 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 подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов; подконтрольности и подотчетности государственных служащих; правовой и социальной защищенности 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. Несмотря на то, что принципы не влекут возникновения новых прав и обязанностей, в то же время, они опосредуют отношения. По ним можно судить в самом общем виде о правоотношениях, а значит, о содержании правового положения субъектов правоотношений. Как отметил Л.Д. Воеводин, особое значение принципов состоит в том, что на них основывается каждый элемент правового статуса².

Таким образом, содержание правового статуса государственного служащего составляют особенности государственно-служебных правоотношений, субъектом которых он становится посредством определенных организационно-правовых способов замещения государственных должностей при поступлении на государственную службу. Отражая совокупность разнообразных связей, регулируемых нормами

¹ Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография /Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003. - С. 38.

² Воеводин Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права //Советское государство и право. -1965. - №2. - С. 49.

права, содержание правового статуса раскрывается в форме установленных правовых институтов – прав, обязанностей, ограничений, ответственности и гарантий социальной и правовой защищенности государственного служащего.

Необходимо подчеркнуть, что совершенствование правового статуса государственных служащих во многом зависит от степени и характера регулирования законодательством государственно-служебной деятельности, качество и уровень которой, в свою очередь, в определенной мере зависит от степени удовлетворенности служащих выполняемой работой. Проблема взаимосвязи качества выполнения служебных функций и системы интересов государственных служащих является достаточно актуальной. Правовой статус государственного служащего должен быть законодательно гарантирован, стабилен, защищен от субъективных факторов, негативная сторона которых проявляется в злоупотреблении властью и превышении полномочий вышестоящими должностными лицами, осуществляющих кадровые ротации.

3.2 Структурно-функциональная характеристика служебных прав государственных служащих

Основные права, входящие в структуру правового статуса, в юридической литературе рассматривают в качестве субъективных прав. Как указал Н.И. Матузов, тот факт, что они вытекают непосредственно из закона и определяют общее правовое положение граждан в государстве, не является основанием для лишения их таких свойств, как конкретность, индивидуализированность, принадлежность и определенная зависимость их от субъектов¹.

Исследованию прав посвящено много научной литературы, даны различные толкования, поскольку, как справедливо отмечал М.С. Строгович, выработать такое их юридическое определение, которое адекватно выразило бы их сущ-

¹ Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. - Саратов, 1972. - С. 194-195.

ность, - задача достаточно сложная¹. Тем не менее, общепринятая формулировка, отраженная в теории права, определяет субъективное право как гарантированную государством меру возможного (дозволенного) поведения личности. Субъективное право характеризуется точностью установленной меры поведения, признанием, гарантированностью и обеспеченностью государством.

Анализируя субъективные права, Н.И. Матузов раскрывает их основное содержание через такие элементы, как:

- возможность определенного поведения самого управомоченного;

- возможность требовать соответствующего поведения от других лиц;

- возможность прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения в случае неисполнения другой стороной правоотношения своих обязанностей;

- возможность пользоваться определенным социальным благом².

Л.Д. Воеводин также подчеркивает, что в основе содержания субъективных прав лежит свойство возможности, выражающееся в наличии различных вариантов ее реализации, т.е. субъективное право – не норма, а возможность самостоятельно избирать один из вариантов дозволенного этой нормой поведения³. Придерживаясь общепринятого мнения, М.С. Строгович рассматривает права в качестве обеспеченной законом возможности пользоваться и распоряжаться материальным, культурными и иными социальными благами, ценностями, пользоваться свободой поведения в установленных законом границах, определять на основе закона свои действия и действия других людей⁴.

¹ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 23.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 84.

³ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - С. 15-16.

⁴ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 25.

Таким образом, содержание субъективного права выражается не в действительном поведении его носителя, а в установленном нормами права возможном поведении в определенное время и в конкретных условиях. Такое право юридически очерчивает границы индивидуальной свободы личности, поскольку реализуется только в принятых законом рамках и средствами, которые допускаются законом. При этом возможность пользования предоставленными и гарантированными государством теми или иными правами не должна сводиться лишь к их пассивному обретению. Они должны обеспечиваться активной деятельностью в соответствующей сфере, реализовываться предоставленными возможностями. Именно по характеру прав, степени гарантированности, юридической защищенности, возможности их реализации складывается общая оценка правовой системы любого государства.

Обращаясь к понятию прав государственного служащего, административисты придерживаются стандартной, общепринятой трактовки прав, конкретизируя ее особенностями служебной деятельности. Так, А.Ф. Ноздрачев под правами государственного служащего понимает обусловленные Конституцией страны, законами и иными правовыми нормативными актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов¹. В данном случае автор в содержании прав государственных служащих, помимо элемента «возможность», выделяет элемент «свобода». Поскольку речь идет не просто о свободе в профессиональной деятельности как таковой, а о свободе в области государственного управления, то здесь следует уточнить границы свободы, имеющей значительные отличия от свободы в общепринятом понимании. Характер выполняемых государственными служащими функций определяет особенности их правового положения, значительно сужает

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - С. 200.

объем правоспособности, границы и меру возможного поведения, пределы свободы. Сущность свободы на государственной службе обусловлена тем, что она всегда связана с компетенцией государственного органа, правами и обязанностями всех субъектов правоотношений, ограничена пределами служебных полномочий. Государственные служащие, в силу специфики выполняемых ими функций, обязаны реализовывать свои полномочия в строго установленных законодательством пределах, определенными способами и методами. Справедливо утверждение Г.В. Атаманчука, что свобода в управлении противоречива, во многом ограничена, выступает в единстве с обязанностями и подлежит общественному контролю¹. Кроме того, представляет интерес суждение А.Ф. Ноздрачева, что для государственных служащих все, что не разрешено законом – запрещено, все, что разрешено законом – обязательно для исполнения². Таким образом, сущность прав государственного служащего заключается в том, что содержание возможности доминирует над содержанием свободы, в связи с чем, полагаем, что права государственного служащего представляют собой предоставленные государством возможности. Свобода личности при осуществлении профессиональной деятельности, в данном случае в сфере государственной службы, трансформируется в свободу, в значительном объеме регулирующую, контролируемую и ограниченную. Более точным определением прав государственных служащих, на наш взгляд, можно считать формулировку, предложенную Ю.М. Козловым, по мнению которого служебные права – это комплекс правовых возможностей, во-первых, предоставленных Конституцией; во-вторых, вытекающих из факта замещения государственных должностей государственной службы (должностные или служебные

¹ Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 159.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - С. 14.

права); в-третьих, определяемых особенностями отдельных видов государственно-служебной деятельности¹.

В юридической литературе предлагается ряд классификаций прав государственных служащих, сформулированных в соответствии с определенными критериями. Так, А.Ф. Ноздрачев делит права государственных служащих на субъективные гражданские и общие служебные права. В свою очередь, общие служебные права, не связанные с конкретными должностями, подразделяются автором на права, относящиеся к существу служебной деятельности, и права, сопутствующие статусу государственных служащих, а также на имущественные и неимущественные права².

Ю.Н. Стариков выделяет права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту; способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей; содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие социальные гарантии служащего³.

А.А. Таранов делит права на общие, специальные и процессуальные, подчеркивая при этом, что данная классификация «... не является самоцелью, но она имеет принципиальное значение в выяснении системы субординации служащих и более точной оценки их правосубъектности»⁴.

Развернутую и конкретизированную классификацию предлагает Л.Т. Жанузакова, систематизируя права по следующим критериям:

¹ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. - М.: Юристъ, 2001. - С. 112.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - С. 200-201.

³ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. - М.: НОРМА, 2002. - С. 37.

⁴ Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Баспа, 2000. - С. 86.

1. По нормативной основе закрепления - общие и специальные.

2. В зависимости от классификации государственных должностей – права политических государственных служащих и права административных государственных служащих.

3. По уровням управления – права государственных служащих республиканских органов и права государственных служащих местных органов государственного управления.

4. По принципу разделения власти и месту соответствующего органа в механизме государства.

5. На основе функционально-отраслевого разреза – права органов общей, отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.

6. По характеру должностных полномочий и уровню занимаемой должности – права государственных служащих, занимающих руководящие должности, и права государственных служащих – исполнителей.

7. По содержанию – политические, социально-экономические, организационно-функциональные, этические¹.

Бесспорно, что каждая классификация имеет свое теоретическое обоснование, но, как справедливо подчеркнул Л.Д. Воеводин: «Даже весьма совершенная классификация прав и обязанностей не исключает, а предполагает другие виды классификаций, и отсюда было бы ошибкой настаивать на универсальном характере той или иной классификации прав или прав и обязанностей и отвергать другие виды»². Вышеизложенное позволяет нам представить следующий вариант классификации прав государственных служащих:

1. Конституционные общегражданские права, гарантированные Конституцией и законами Республики Казахстан.

¹ Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография / Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003. - С. 86-109.

² Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - С. 238.

Важность данных прав вытекает из их основного содержания – они жизненно важны, социально значимы, абсолютны и неотчуждаемы. К ним следует отнести:

а) *личные права* – право на жизнь, на личную свободу, на неприкосновенность жилища, частной жизни, личной и семейной тайны, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность и защиту чести и достоинства, на свободу совести, на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, на свободное передвижение по территории Казахстана;

б) *социальные, экономические и культурные права* – право частной собственности, право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на отдых, на социальную защиту, на социальное обеспечение по возрасту, по болезни и по иным основаниям, предусмотренным законодательством, право на охрану здоровья, на получение образования;

в) *политические права* – равное право на доступ ко всем должностям государственной службы, на личное обращение в органы государства и местного самоуправления, право избирать, право на участие в управлении делами государства, участие в республиканском референдуме. Что касается конституционно закрепленной возможности поступления на государственную службу, то, как справедливо отметил К.К. Айтхожин, включение права на равный доступ граждан к государственной службе в текст Конституции республики означает не только приведение отечественного законодательства в соответствие с общепризнанными нормами международного права, но и решительный разрыв с многолетней советской практикой «номенклатурных должностей»¹.

¹ Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - С. 320.

2. Служебные права государственных служащих состоят из общих, регламентированных Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» прав, и специальных прав, установленных должностными инструкциями, положениями, дополняющих общие права и определяющих особенности функций и полномочий по конкретной должности. Все служебные права, на наш взгляд, по основному содержанию связанных с ними функций можно дифференцировать на следующие группы:

а) права, предоставляющие возможность государственным служащим действовать в соответствии с должностными полномочиями:

- участвовать в пределах своих полномочий в рассмотрении вопросов и принятии по ним решений, требовать их исполнения соответствующими органами и должностными лицами. Данное право предоставляет государственным служащим возможность непосредственного участия в подготовке и принятии решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, выступать со своими конструктивными предложениями, а в случаях необходимости – с обоснованной критикой. Реализация данного права осуществляется как в коллегиальном порядке посредством участия в комиссиях, совещаниях, советах по изучению, анализу, принятию необходимых решений, так и индивидуально – при работе с документами, гражданами. Безусловно, что непосредственное участие в рассмотрении вопросов и принятии решений требует инвестирования профессиональных знаний и навыков, творческого инновационного потенциала, строгого соблюдения принципа законности, морально-этических требований, государственного подхода. При этом принцип законности подразумевает обязательную скоординированность принимаемого решения с действующими правовыми актами, имеющими юридическую силу на территории Республики Казахстан, согласованность с решениями, принимаемыми как внутри данного государственного органа, так и за его пределами. Данные требования следует отнести к субъективной характеристике управленческих ре-

шений, принимаемых государственными служащими. Объективная же сторона раскрывается требованиями, выдвигаемыми ко всем управленческим решениям. Это, прежде всего, проработанность, обоснованность, соответствие определенного вида документа, явившегося результатом управленческого решения, конкретным требованиям по его структурному построению и процедуре введения в действие. Наряду с этим, социальную значимость и эффективность управленческих решений подчеркивают следующие предложенные В.Д. Гражданом факторы: во-первых, по своему содержанию решение должно быть выполнимым, ставить лишь достижимую цель и исходить из реально располагаемых ресурсов и времени; во-вторых, содержать механизм реализации; в-третьих, располагать запасом устойчивости и гибкости по отношению к основным вариантам допущенных ошибок и нестабильности внешней среды¹. Государственный служащий, реализуя право принятия решений, несет личную ответственность за его реализацию и дальнейшие правовые последствия;

- посещать в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей организации. Реализация данного права допустима исключительно в целях выполнения государственными служащими своих должностных полномочий, которые могут выражаться в выполнении контрольно-надзорных, распорядительных, регулятивных функций, вынесении предписаний, реализации юрисдикционных действий, сборе и анализе материалов, касающихся прав и свобод граждан, осуществлении действий, направленных на обеспечение реализации и защиты прав граждан. Администрация соответствующего предприятия, учреждения, организации обязана при наличии у государственного служащего документов, подтверждающих обоснованность и законность посещения, создать условия для реализации данного права: обеспечить беспрепятственный доступ на территорию пред-

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. - М.: Гардарики, 2004. - С. 139-140.

приятия, предоставить необходимую документацию, оказывать содействие в сборе информации и материалов;

- получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Как известно, для принятия какого-либо решения, составления документа государственный служащий должен обладать необходимым объемом информации, ориентироваться в вопросах, касающихся проблемы и возможности ее решения. Право получать необходимую информацию устанавливает возможность государственного служащего в целях обеспечения надлежащего и полноценного исполнения своих обязанностей запрашивать и получать необходимую информацию от любых инстанций, пользоваться в зависимости от должностных полномочий материалами, предназначенными как для общего, так и служебного пользования, а также составляющими государственную либо служебную тайну. Данное право предусматривает также возможность пользоваться всеми доступными средствами ее хранения и обработки. Реализация права получать в установленном порядке всю необходимую информацию и материалы обеспечивается соответственной обязанностью должностных лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, предприятий различных форм собственности беспрепятственно предоставлять требуемую информацию. Одновременно с этим, реализация данного права налагает на государственного служащего обязанность использования полученной информации исключительно в служебных целях и неразглашения сведений, ставших доступными и известными в процессе служебной деятельности;

- право на внесение вышестоящим государственным органам и должностным лицам предложений по совершенствованию государственной службы. Государственные служащие в своей деятельности обязаны руководствоваться действующими нормативными правовыми актами, неуклонно соблюдать предписанные в них требования, исполнять приказы, указания, распоряжения вышестоящих государственных органов и должностных лиц. Одним из главных требований к

деятельности государственных служащих является применение инновационных методов работы, соответствующее современным требованиям аналитическое мышление, инициативность и высокая конкурентоспособность. Все это требует творческого подхода к исполнению должностных полномочий, основанного исключительно на принципах законности и высокой правовой культуры служащего, на совершенствовании профессионализма и регулярном самообразовании. Рассматриваемое право подразумевает не только обращение внимания вышестоящих государственных органов и должностных лиц на имеющиеся недостатки в деятельности всей системы государственной службы, либо отдельных ее звеньев, несовершенство нормативного регулирования государственно-служебных отношений. Важно обоснование необходимости реформирования, а также внесение конструктивных предложений по устранению имеющихся пробелов. Безусловно, что любое предложение должно быть максимально аргументированным, поскольку организационно не обеспеченные и безосновательные решения не в состоянии создать необходимые предпосылки для высокоэффективной деятельности, способной выявлять не только уязвимые места и упущения, но и потенциальные возможности, перспективы их реализации. Право на внесение предложений по совершенствованию государственной службы позволит реализовать принятые в рамках законодательства наиболее рациональные решения, повысить результативность управленческой деятельности государственных органов.

б) права, уполномочивающие государственных служащих требовать соответствующего поведения от других лиц:

- требовать от руководителя точного определения задач и объема должностных полномочий в соответствии с государственной должностью, занимаемой государственным служащим. Данное положение обеспечивает государственному служащему возможность уяснения своего круга задач, прав и обязанностей; требовать от непосредственного руководителя или должностного лица, наделенного полномочия-

ми по решению кадровых вопросов, ознакомления с должностными инструкциями, уставами, положениями о соответствующем государственном органе, выполняемых им задач и реализуемых целей. Рассматриваемое право обеспечивает предотвращение возможного превышения полномочий вышестоящими должностными лицами, недопущения незаконного возложения непредусмотренных обязанностей, либо ограничения прав. Поступив на государственную службу, служащий не только вправе ознакомиться со всеми правоустанавливающими документами, но и обязан знать все требования, предъявляемые к занимаемой должности, критерии качества и оценки результативности;

- на уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан. Рассматриваемое право основано, прежде всего, на конституционных принципах уважения и защиты чести и достоинства личности. Никто не вправе нарушать данное требование. Все отношения, возникающие на государственной службе, регулируются исключительно нормами законодательства. Справедливое и уважительное отношение, помимо правовых, морально-этических основ, включает в себя такие критерии, как обеспеченное принципами равенства и меритократии продвижение по службе, стимулирование творческих и инновационных методов работы, достижение высоких результатов профессиональной деятельности посредством поощрения и положительной оценки;

в) права, обеспечивающие защиту правового статуса государственных служащих:

- беспрепятственно знакомиться с материалами, которые касаются прохождения служащим государственной службы, в необходимых случаях давать личные объяснения. Все этапы прохождения государственной службы, представляющие собой смену ролевых позиций в процессе последовательного замещения государственным служащим различных должностей, фиксируются в его личном деле. Право знакомиться с материалами своего личного дела предусмат-

ривает возможность изучения всех хранящихся в нем документов, при необходимости – снятия с них копий, получения объяснений в случаях, являющихся, по мнению служащего, неясными либо спорными, а также дающими оценку его деятельности. Государственный служащий вправе знакомиться с поступившими на него жалобами и давать свои разъяснения по данным фактам, при этом все объяснения должны фиксироваться в личном деле. Рассматриваемое право является одной из правовых гарантий защиты от возможного произвола должностных лиц, нарушения прав государственного служащего. В случаях выявления государственным служащим материалов, не объективно характеризующих его деятельность, порочащих его честь и достоинство, наносящих ущерб его деловой и личной репутации, имеющих ложные сведения, государственный служащий вправе обжаловать их в вышестоящем органе или суде;

- на продвижение по государственной службе с учетом квалификации, компетенций, способностей, заслуг и добросовестного исполнения своих должностных обязанностей. Динамичность, интеллектуальная гибкость, творческая активность являются одним из основных показателей конкурентоспособности государственных служащих. Это, несомненно, требует не только постоянного самообразования, но и стимулирования труда, как наиболее действенного фактора профессионального развития. Причем, речь идет не только о материальном или моральном поощрении, но и возможности творческого самовыражения, карьерного роста, что обеспечивается правом на продвижение по службе с учетом профессиональных возможностей.

Как подчеркнул А.А. Таранов: «Прохождение государственной службы имеет различные мотивационные векторы реализации служебных обязанностей и карьерных устремлений»¹. Профессиональная карьера государственных служащих должна складываться на основе принципа меритокра-

¹ Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Баспа, 2000. - С. 85.

тии, в строгом соответствии с индивидуальным уровнем профессионализма, компетентности. Представляя собой «субъективно осознанный трудовой путь человека, способ достижения целей и результатов в основной форме личностного самовыражения; поступательное продвижение по служебной лестнице, изменение навыков, способностей, квалификационных возможностей»¹, карьера не должна обретать формы карьеризма, превращаться в самоцель. Характеризуемая динамикой изменений социального положения, статусно-ролевых позиций, форм социальной активности, карьера служащего регулярно анализируется с целью определения соответствия установленным требованиям, как со стороны вышестоящих должностных лиц или государственных органов, так и со стороны общества. В этой связи представляет определенный интерес система оценивания профессиональных преимуществ, предложенная А.С. Гусевой, согласно которой необходимо учитывать три уровня измерения успешности: уровень социального восприятия образа государственного служащего массовым сознанием; уровень профессионализма личности, где фактором успешности карьеры выступает конкурентоспособность; уровень профессионализма деятельности, где фактором успешной карьеры является владение конкретными технологиями деятельности с учетом ее специфики, статуса и функций государственных служащих².

Существующие объективная и субъективная стороны конкурентоспособности государственного служащего в полной мере раскрывают его потенциал. Если субъективную сторону составляют его индивидуальные особенности, уровень профессиональной подготовленности, личностные характеристики, то объективная сторона определяется факторами внешнего воздействия, оказывающими влияние на раскрытие профессионализма и правовой компетентности госу-

¹ Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.Г. Персонал. Словарь понятий и определений. - М.: Экзамен, 1999. - С. 118.

² Гусева А.С., Иглин В.А., Лытов Б.В. и др. Служебная карьера /Под ред. Е.В. Охотского. - М.: Экономика, 1998. - С. 74-75.

дарственного служащего, его интеллектуальных способностей. К таким факторам относятся: конкурс на занятие должности, испытательный срок, аттестация, необходимость постоянного повышения квалификации, возможность карьерного роста. Данные аспекты рассмотрены нами в разделе 2 «Организационно-правовые основы государственной службы Республики Казахстан» данной работы;

- право требовать служебного расследования при наличии безосновательных, по мнению государственного служащего, обвинений, является одной из правовых гарантий, обеспечивающих защиту чести и достоинства служащего и членов его семьи от неправомерных действий. Это право обеспечивает возможность требовать служебного расследования в целях опровержения информации, являющейся, по мнению служащего, безосновательной, наносящей ущерб его чести и достоинству, подрывающей авторитет деловой и личной репутации, а также влекущей другие негативные последствия для государственного служащего и его семьи. Во время проведения служебного расследования государственный служащий вправе быть осведомленным о ходе расследования, ознакомленным с содержанием материалов расследования, с информацией, явившейся причиной возбуждения служебного расследования, с результатами проверки и принятыми по ним решениями. В случае несогласия за государственными служащими остается право обжаловать решение по результатам проведенного служебного расследования в вышестоящий государственный орган либо другие компетентные инстанции;

- содержание права на социальную и правовую защиту тесно переплетается с содержанием гарантий государственных служащих. В этом и заключается тесное взаимопроникновение всех элементов правового статуса, их взаимообусловленность. Наряду с необходимостью максимально точного определения компетенции государственных служащих важнейшим элементом эффективного решения вопросов кадровой политики является система мотивации, стимулирования, их правовой защищенности, решения социально-

экономических аспектов на государственной службе. Механизм реализации указанных факторов должен включать в себя комплекс мер, направленных на компенсацию объективно обусловленных ограничений, создание условий для профессионального роста, стабильность правового статуса. Особую актуальность сбалансированности между обязанностями, правами, ограничениями и ответственностью государственных служащих, с одной стороны, и социально экономическими условиями и гарантиями их службы, с другой, подчеркивал Г.В. Атаманчук¹.

Степень социальной и правовой защищенности государственных служащих зависит как от особенностей социальных отношений в государстве, так и принципов деятельности всей системы государственной службы. Реализация принципа правовой и социальной защищенности основана на установлении законодательством Республики Казахстан гарантий, в должной мере обеспечивающих соблюдение прав и законных интересов государственных служащих.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» к социальным гарантиям государственных служащих и членов их семей относятся:

1) оплата труда, которая должна обеспечивать достаточные материальные условия для безусловного и исчерпывающего исполнения служебных обязанностей, способствовать укомплектованию государственных органов компетентными и опытными кадрами, стимулировать их добросовестный и инициативный труд;

2) оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск продолжительностью тридцать календарных дней с выплатой пособия для оздоровления в размере двух должностных окладов. По желанию государственных служащих ежегодные оплачиваемые трудовые отпуска могут предоставляться им по частям. Кроме того, государственным служащим может быть

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004. - С. 367.

предоставлен отпуск без сохранения заработной платы в порядке, установленном трудовым законодательством Республики Казахстан, в том числе в случае его обучения в рамках государственного заказа по программам послевузовского образования. По решению руководителя государственного органа либо ответственного секретаря, руководителя аппарата или иного должностного лица, определяемого Президентом Республики Казахстан, государственные служащие с их согласия могут быть отозваны из ежегодного или дополнительного отпуска. Оставшаяся часть неиспользованного отпуска предоставляется государственным служащим в любое другое время соответствующего года либо присоединяется к отпуску в следующем году;

3) пенсионное и социальное обеспечение, осуществляемое в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан;

4) обеспечение жильем в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан;

5) медицинское обслуживание в соответствующих государственных учреждениях здравоохранения. Данное право распространяется и на членов семьи государственного служащего;

6) выплата выходного пособия в случае упразднения (ликвидации) государственного органа. Данная гарантия распространяется на административных государственных служащих. При реорганизации государственного органа руководством вновь образованного государственного органа предлагается государственная должность административным государственным служащим реорганизованного государственного органа в соответствии с их квалификацией. Государственным органом, которому переданы функции, полномочия и (или) штатные единицы другого государственного органа, в том числе ликвидированного (упраздненного) или реорганизованного государственного органа, предлагаются государственные должности административным государственным

ным служащим, выполнявшим переданные функции, полномочия и (или) занимавшим данные штатные единицы, в соответствии с их квалификацией. Изменение структуры управления, переименование должностей, сокращение штата государственного органа без фактического сокращения численности и (или) существенного изменения условий труда, не являются основаниями для прекращения государственной службы административным государственным служащим;

7) выплата единовременного пособия в случае смерти государственного служащего членам его семьи. Размер пособия не может быть ниже установленного Законом Республики Казахстан «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан»;

8) гарантии и компенсации при командировках. Государственным служащим возмещаются расходы на служебные командировки, в том числе и в иностранные государства, в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

К числу правовых гарантий относится право государственного служащего на правовую и иную защиту в соответствии с законодательством Республики Казахстан в случае доведения им до сведения руководства государственного органа, в котором он работает, и (или) до правоохранительных органов о ставших ему известными достоверных случаях коррупционных правонарушений.

Таким образом, вопросы социальной защищенности государственных служащих находят правовое закрепление. Содержание гарантий социальной и правовой защищенности государственных служащих характеризуется целевой и функциональной направленностью, зависит от общественно-политических, экономических процессов, происходящих в стране. Инфраструктура социальной защищенности государственных служащих должна основываться на реально действующей нормативной правовой базе, предусматривающей как интересы государства, так и аспекты защиты и мотивации служебной деятельности государственных служащих;

- право на увольнение с государственной службы по собственному желанию, за исключением случаев рассмотрения его ответственности за коррупционное правонарушение либо за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. Конституцией Республики Казахстан установлено, что каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Имея право выбора области применения своих профессиональных качеств и навыков, наиболее выгодных условий труда, административный государственный служащий на основании письменного заявления вправе прекратить государственно-служебные отношения. Законодательством о государственной службе гарантирована защищенность правового положения государственного служащего. Никто не вправе по своему усмотрению, по личным мотивам влиять на принятие государственным служащим решения о возможности дальнейшей работы на государственной службе.

Прекращение политическим государственным служащим осуществляется посредством отставки на основании личного письменного заявления о сложении полномочий.

Грубое нарушение должностных полномочий, совершение проступков, не совместимых с нахождением на государственной службе, не могут служить основанием для отставки политического государственного служащего, а являются основанием для увольнения. Основания и порядок увольнения политических государственных служащих определяются Президентом Республики Казахстан.

К числу оснований увольнения политического государственного служащего не по собственному желанию относятся:

- 1) представление политическим государственным служащим заведомо ложных сведений о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности;
- 2) несоблюдение обязанностей и ограничений, установленных законами Республики Казахстан;
- 3) непередача в доверительное управление имущества, принадлежащего ему на праве собственности;
- 4) совершение коррупционного правонарушения;

5) принятие соответствующего решения должностным лицом (органом), наделенным правом назначения (избрания) политического государственного служащего на занимаемую им государственную должность;

6) принятие на государственную службу лица, совершившего коррупционное преступление или ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения либо совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу, а также совершившего преступление в составе преступной группы;

7) представления при поступлении на государственную службу заведомо ложных документов или сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу.

Полномочия политического государственного служащего также могут быть прекращены в случаях реорганизации государственного органа, сокращения численности или штата государственных служащих, преобразования политической государственной должности в административную государственную должность.

К основаниям прекращения государственной службы административными государственными служащими относятся:

1) подача ими заявления об увольнении по собственному желанию, за исключением случаев рассмотрения их ответственности за коррупционное правонарушение либо совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу;

2) занятие другой государственной должности;

3) достижение ими пенсионного возраста, установленного законом Республики Казахстан, с правом продления срока их пребывания на государственной службе на один год по взаимному согласию сторон;

4) истечение срока трудового договора либо расторжение трудового договора по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством Республики Казахстан и законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы;

5) истечение сроков их полномочий, предусмотренных законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан;

6) преобразование занимаемых ими государственных должностей в политические должности либо государственные должности, на которые граждане назначаются местными представительными органами или избираются в соответствии с законами Республики Казахстан;

7) представление административным государственным служащим заведомо ложных сведений о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности;

8) несоблюдение обязанностей и (или) ограничений, установленных законами Республики Казахстан;

9) непередача в доверительное управление принадлежащих на праве собственности долей, акций (акцию) в уставном капитале коммерческих организаций и иного имущества, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этому лицу, а также имущества, переданного в имущественный наем;

10) утрата гражданства Республики Казахстан;

11) совершение коррупционного правонарушения;

12) вступление в законную силу обвинительного приговора суда за совершение преступления либо умышленного уголовного проступка;

13) прием на административную государственную должность лица, совершившего коррупционное преступление или ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения либо дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу, а также совершившего преступление в составе преступной группы;

14) представление при поступлении на государственную службу заведомо ложных документов или сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу;

15) несоответствие квалификационным требованиям;

16) внеконкурсное занятие административной государственной должности, за исключением случаев, установленных законами Республики Казахстан;

17) отрицательные результаты аттестации;

18) неудовлетворительные результаты оценки их деятельности;

19) совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу.

Основанием прекращения государственной службы административными государственными служащими корпуса «А» является также решение должностного лица (органа), имеющего право назначения на государственную должность и освобождения от государственной должности, принимаемое на основе рекомендаций уполномоченной комиссии.

В случае несогласия с увольнением административный государственный служащий имеет право обжаловать решение об увольнении перед вышестоящим руководством, в Агентство или его территориальные подразделения либо в суд.

Смена политических государственных служащих, а также руководителей государственных органов, являющихся административными государственными служащими, не является основанием для прекращения административным государственным служащим государственной службы на занимаемой государственной должности по инициативе вновь назначенных политических и (или) административных государственных служащих.

- право пользоваться правами и свободами, гарантируемыми гражданам Республики Казахстан Конституцией и законами Республики Казахстан, является неотъемлемым правом, содержание которого раскрывается всеми перечисленными правами.

г) права, обеспечивающие возможность государственным служащим пользоваться социальными гарантиями:

- право на стимулирование и оплату труда в зависимости от государственной должности, которую он занимает, качества работы, опыта и иных оснований, установленных

законодательством. Государство, являясь работодателем в сфере государственной службы, на современном этапе реформирования государственного управления рассматривает вопрос о материальном стимулировании и оплате труда государственных служащих как один из приоритетных. На сегодняшний день оплата труда государственных служащих устанавливается дифференцированно в зависимости от характера, объема и результатов выполняемой государственными служащими работы. Порядок и условия выплаты бонусов, оказания материальной помощи государственным служащим, а также установления надбавок к должностным окладам административных государственных служащих корпуса «Б» определяются Правительством Республики Казахстан по согласованию с Администрацией Президента Республики Казахстан.

Вместе с тем, несмотря на проводимую работу, государственные служащие переживают состояние статусного диссонанса, связанного с материальным положением, неадекватным новым экономическим условиям. Возрастает мотивационно-поведенческая зависимость от обстоятельств имущественного характера. Как отметил А.Д. Сафронов: «Рассогласование экономического и административного статуса объективно детерминирует существование значимого противоречия между обоснованными личными интересами, с одной стороны, и законодательно ограниченными возможностями сотрудников для их удовлетворения – с другой»¹. Справедливо утверждение А.Д. Сафронова, что сегодня стимул должностного роста формируется не столько возможностью повышения должностного оклада, сколько в ряде случаев перспективой большей доступности значительных нелегитимных благ, которые реально приносит коммерциализация и монетаризация должностных полномочий, многочисленных официальных служебных и теневых контактов и от-

¹ Сафронов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел: Монография. - М.: ЮНИТИ-Дана, Закон и право, 2003. - С. 107.

ношений¹. Для многих служащих удовлетворение личных потребностей становится приоритетом, значимость обретает не та деятельность, которая соответствует должности, а приносящая больший доход. В связи с этим нередко исполнение должностных обязанностей носит формальный характер, обеспечивая минимальную исполнительность. Основные усилия и время тратятся на реализацию неформальных возможностей, а беспристрастное и честное исполнение служебных обязанностей обретает декларативные формы. Согласно теории психологии, потребности – это функциональные свойства личности, имеющие тенденцию определять направленность личности, ее отношения к действительности и собственным обязанностям, образ жизни и деятельности². Как известно, беспрепятственная возможность удовлетворения материальных потребностей не вызывает болезненного чувства дефицита, необходимости мобилизации усилий по поиску решения проблемы, формирования готовности отстаивать собственные интересы всевозможными путями. Как отметил Д.А. Кикнадзе, потребность только тогда порождает интерес, когда ее удовлетворение встречает затруднения в силу каких-либо субъективных или объективных факторов³.

Г.П. Зинченко справедливо подчеркнул: «Всесторонний учет принципа социальной справедливости в оплате труда госслужащих – важнейший компонент меритократической модели госслужбы»⁴.

- право на подготовку, переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета и средств Национального банка Республики Казахстан. Так, на повышение квалификации государственных служащих за рубежом средства выделяются из государственного бюджета, бюджета Национального Банка Республики Казахстан и

¹ Сафронов А.Д. Преступность ... - С. 139.

² Ковалев А.Г. Психология личности. - М.: Просвещение, 1969. - С. 119.

³ Кикнадзе Д.А. Потребности. Поведение. Воспитание. - М.: Мысль, 1968. - С. 60-61.

⁴ Государственная служба: Учебник /Под ред. В.Г. Игнатова. - М.: МарТ, 2004. - С. 403.

включают в себя оплату всех видов расходов за обучение, оформление документов, за регистрацию государственных служащих в уполномоченных органах принимающих стран, за телефонную, электронную, почтовую связь, проживание, питание, учебную литературу, медицинскую страховку и т.д.

Государственный орган обязан создать необходимые условия для совмещения работы с учебой, обеспечить финансирование, т.е. денежное содержание на весь период обучения, в т.ч. обеспечить выплату компенсаций, установленных при командировках. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации служащих проводится в организации (а при необходимости – в организациях) образования на условиях, определяемых соглашениями, договорами.

В целях регулирования вопросов переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Республики Казахстан разработаны Правила подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих¹. В соответствии с данными Правилами подготовка государственных служащих осуществляется на основе государственного образовательного заказа по направлению государственного органа в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан.

Переподготовка лиц, впервые поступивших на административную государственную службу корпуса «Б» либо назначенных впервые на руководящую административную должность корпуса «Б», осуществляется в Академии государственного управления и ее филиалах. Повышение квалификации политических государственных служащих и административных государственных служащих корпуса «А» осуществляется в Академии государственного управления. Административные государственные служащие корпуса «А»

¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года №125 «Об утверждении Правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих».

проходят повышение квалификации не реже одного раза в три года. Повышение квалификации проводится по направлению, соответствующему функциональным обязанностям государственного служащего. Служащие корпуса «Б» проходят повышение квалификации: 1) не реже одного раза в три года; 2) в случае получения оценки «неудовлетворительно» по итогам года в течение трех месяцев по результатам оценки деятельности служащих.

Реализуемые в Академии, центрах, других организациях образования программы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих включают адаптированный мировой и отечественный опыт организации государственной службы и политико-административной деятельности в государстве. Программы охватывают существующие и перспективные сферы науки и техники, технологии, области права и политики, экономики, истории и культуры и другие.

Рассмотренное право обуславливает другое право государственного служащего – на сохранение места работы (государственной должности) в случаях направления государственного служащего государственным органом на обучение в рамках государственного заказа по программам послевузовского образования в соответствии с законодательством Республики Казахстан или стажировку, а также в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан;

- право на охрану труда, здоровья, безопасные и необходимые для высокопроизводительной работы условия труда. Государственный служащий вправе претендовать на необходимые для полноценной трудовой деятельности условия труда, соответствующие эргономическим, санитарно-эпидемиологическим, психофизиологическим и иным требованиям. Данное право обеспечивается как правовыми, так и социально-экономическими, организационно-техническими, санитарно-гигиеническими нормами. Безусловно, как и в любой другой сфере применения человеческого труда, здесь учитываются все особенности и специфика управленческого труда, что накладывает определенные требования к созданию

необходимых условий для служебной деятельности. Помимо этого, государственный служащий вправе требовать обеспеченности рабочим местом и современными техническими средствами, необходимыми для нормальной, полноценной трудовой деятельности;

- право государственных служащих на пенсионное и социальное обеспечение регулируется Законом Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», в соответствии с которым, всем гражданам Республики Казахстан гарантировано право на пенсионное обеспечение в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан¹.

Объем перечисленных выше общих служебных прав нормативно определен и закреплен в Законе Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан». Безусловно, на основании лишь базового законодательства невозможно раскрыть все особенности служебной деятельности государственных служащих. Как отметил Б.М. Лазарев, закон, как бы он ни был совершенен, не может предусмотреть все жизненные ситуации. Когда в законе отсутствуют правила, регулирующие те или иные отношения, то органы управления в пределах своей компетенции самостоятельно устанавливают многие из них².

3.3 Структурно-функциональная характеристика служебных обязанностей государственных служащих

Поступление на государственную службу сопряжено не только наделением государственного служащего соответствующими правами, но и возложением комплекса должностных обязанностей, которые вкупе с правами раскрывают содержание его правового статуса. В отличие от субъективного

¹ Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года №105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан».

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М.: Юридическая литература, 1972. - С. 114.

права, содержание которого составляет возможное, нормативно допустимое поведение, сущность субъективной обязанности заключается в долженствовании, законодательно установленной необходимости конкретного поведения в конкретной ситуации. Как подчеркнул Р.Е. Гукасян, обязанность, независимо от оснований ее возникновения с большей или меньшей степенью конкретности программирует поведение, за пределы которого обязанное лицо выйти не может. Воля последнего в выборе варианта поведения детерминирована нормой права. Обязанность сковывает инициативу, предоставляя субъекту свободу только для выбора возможного варианта исполнения¹.

Содержание обязанности достаточно полно раскрывает Н.И. Матузов, выделяя элементы, соответствующие структуре субъективного права:

- необходимость совершения определенных действий либо воздержания от них;

- необходимость для правообязанного лица отреагировать на обращенные к нему законные требования управомоченного;

- необходимость нести ответственность за неисполнение этих требований;

- необходимость не препятствовать контрагенту пользоваться тем благом, в отношении которого он имеет право².

Таким образом, юридическая обязанность представляет собой установленный законом предел должного поведения, характеризующегося правовой необходимостью и властной формой регуляции, возможностью применения меры принуждения.

Поскольку права и обязанности субъектов правоотношений являются корреспондирующими категориями, то каж-

¹ Гукасян Р.Е. Концепция слияния прав и обязанностей и административно-командные методы управления //Государство и право. - 1989. - №7. - С. 27.

² Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Юрист, 2001. - С. 527.

дому праву одного участника правоотношения соответствует конкретная обязанность другого. Так, возможности совершения действий одним субъектом правоотношений корреспондирует необходимость совершать определенные действия другим. Возможность требовать соответствующего поведения от субъекта правоотношений обеспечивается необходимостью отреагировать на данные требования, либо воздерживаться от совершения определенных действий. В случае неисполнения одной из сторон правоотношения своих обязанностей другая сторона имеет возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения. Возможность пользоваться определенным социальным благом обеспечивается соответствующей обязанностью не препятствовать пользоваться этим благом. Единство прав и обязанностей характеризуется тем, что, во-первых, и права и обязанности выступают правовым ориентиром в поведении личности; во-вторых, они одинаково нормативно установлены, обеспечены и гарантированы; в-третьих, содержание правового статуса возможно раскрыть лишь при комплексном анализе прав и обязанностей. Таким образом, говоря о правах и обязанностях субъектов конкретных правоотношений, мы отмечаем, что каждому праву одного участника правоотношения соответствует обязанность другого субъекта этого отношения. Что касается прав и обязанностей правового статуса, то, как отмечает М.С. Строгович, при рассмотрении их в составе правового статуса понятие «противоположность» является неуместным¹.

Согласно утверждению В.А. Патюлина, система прав и обязанностей охватывает совокупность правовых норм, объединяемых по признаку субъекта и дифференцируемых в зависимости от различных качественно-определенных общественных отношений, лежащих в их основе². Следовательно,

¹ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 37-38.

² Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). - М.: Наука, 1974. - С. 132.

права и обязанности государственного служащего, как субъекта государственно-служебных отношений, во-первых, имеют специальную нормативную регламентацию, во-вторых, собственное содержание.

Общие служебные обязанности определены Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», дополнены и конкретизированы соответствующими должностными инструкциями. Поскольку деятельность государственных служащих связана с реализацией стратегических, исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных функций, непосредственно затрагивает права, свободы и законные интересы граждан, то в отношении служащих актуально требование обладать абсолютно точными и верными представлениями о своих служебных полномочиях, объеме и границах прав и обязанностей. При этом важно, чтобы установление обязанностей осуществлялось с учетом не только интересов государства, но прав и интересов государственных служащих. В этой связи справедливо мнение польского ученого С. Ковалевски, приведенного в работе Г.В. Атаманчука, что, если путем соответственно сформулированных задач и обязанностей работника в какой-то мере обеспечены условия для его самовыражения, то тем самым мобилизуется мощный фактор мотивации, чего не сможет дать никакая формальная дисциплина¹.

Понимаемая как необходимость совершения определенных действий, обязанность в сфере государственного управления наполняется конкретным содержанием. В частности, А.Ф. Ноздрачев определяет служебные обязанности как обусловленные Конституцией, установленные законами и иными правовыми нормативными актами для обязательного систематического осуществления функции (основные действия), составляющие в своей совокупности существо профессиональной деятельности по обеспечению исполнения

¹ Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 266.

полномочий государственных органов¹. Иными словами, содержание обязанностей государственного служащего составляет необходимость совершения определенных действий, выполнения конкретных функций по исполнению полномочий соответствующего государственного органа. В данном случае, на наш взгляд, А.Ф. Ноздрачев конкретизирует понятие обязанностей государственного служащего, ограничивая их рамками полномочий отдельного государственного органа. Более полно раскрыла сущность обязанностей государственных служащих Л.Т. Жанузакова, определив их в качестве официальных требований государства к необходимому поведению государственного служащего, обусловленных сферой профессиональной деятельности по осуществлению государственных задач и функций и уровнем занимаемой должности, обеспечиваемых при необходимости мерами государственного принуждения².

Таким образом, обязанности государственного служащего представляют собой совокупность необходимых, характеризующихся должностным, действий, установленных законом; дополненных и конкретизированных должностными инструкциями и положениями о соответствующих государственных органах; направленных на реализацию государственных задач и достижение государственных целей.

Специфика деятельности в сфере государственной службы обуславливает возникновение особого правового режима, характеризующегося наличием специальных требований в отношении государственных служащих. Одновременно с этим, государственные служащие, являясь, прежде всего, гражданами Казахстана, не освобождаются от конституционно установленных общегражданских обязанностей. К ним следует отнести обязанность соблюдать Конституцию и

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - С. 216.

² Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография / Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003. - С. 86.

законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, уважать государственные символы Республики Казахстан; платить законно установленные налоги, сборы и иные обязательные платежи; защищать Республику Казахстан, нести воинскую службу в порядке и видах, установленных законом; заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры; сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам, и др. Существенными признаками, характеризующими конституционные обязанности, является то, что они опосредуют наиболее важные отношения и связи между обществом и личностью, государством и гражданином; составляют юридическую базу для всей системы правовых обязанностей; обладают наивысшей юридической силой; являются общими для каждого гражданина; не погашаются в ходе их многократной реализации¹.

Как служебные права, так и служебные обязанности государственных служащих подлежат классификации по различным критериям. Так, В.А. Масленников делит обязанности на две группы: позитивные, предполагающие необходимость совершать положительные действия, чтобы обеспечить субъективные права управомоченного лица; негативные, устанавливающие необходимость воздерживаться от совершения известных действий, чтобы таким образом содействовать осуществлению корреспондирующих им прав². Придерживаясь в целом аналогичного мнения, подчеркнем, что в основе позитивной обязанности лежат нравственные, духовные начала, отражающие уровень сознательности, чувство справедливости. К числу позитивных обязанностей государственных служащих следует отнести: обязанность обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц; сохранять в тайне получае-

¹ Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - С. 324-325.

² Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 117.

мые при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них предоставления такой информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Негативные обязанности или правовые запреты имеют своей целью установление правовых ограничений поведения в конкретных общественных отношениях. Следует отметить, что, несмотря на условно проводимую дифференциацию, в реальности трудно сделать отграничение одного вида обязанностей от другого.

А.Ф. Ноздрачев все обязанности, как и права, подразделяет на относящиеся к существу служебной деятельности и сопутствующие статусу государственных служащих¹.

Исходя из взаимообусловленности прав и обязанностей в правовом отношении, где праву одного субъекта правоотношения соответствует конкретная обязанность другого, предлагаем дополнить существующую классификацию, систематизировав служебные обязанности государственных служащих в следующие группы:

а) обязанности, устанавливающие необходимость совершения государственными служащими действий в соответствии с особенностями государственной службы:

- приносить присягу государственного служащего в порядке, утвержденном Президентом Республики Казахстан². Государственные служащие приносят присягу один раз, за исключением лиц, впервые назначаемых на государственные должности Премьер-Министра Республики Казахстан и иных членов Правительства Республики Казахстан; Государственного секретаря Республики Казахстан; Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан, его заместителей; Председателя Конституционного Совета Республики

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - С. 217.

² Указ Президента Республики Казахстан от 16 августа 2017 года №532 «Об утверждении Правил принесения присяги государственными служащими и депутатами Парламента Республики Казахстан».

Казахстан; Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан; начальника Канцелярии Президента Республики Казахстан; помощников, советников Президента Республики Казахстан; Председателя Высшего Судебного Совета Республики Казахстан; руководителей государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан; акимов областей, столицы и города республиканского значения. Если иное не будет установлено Президентом Республики Казахстан, политический государственный служащий приводится к присяге при представлении его коллективу соответствующего государственного органа должностным лицом, его представляющим. Президент Республики Казахстан непосредственно принимает присягу Премьер-Министра Республики Казахстан, Государственного секретаря Республики Казахстан, Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан, председателей Конституционного Совета Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Генерального Прокурора Республики Казахстан, председателей Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, министров иностранных дел Республики Казахстан, обороны Республики Казахстан, внутренних дел Республики Казахстан. Государственный служащий корпуса «А», за исключением назначаемого с согласия маслихата, приводится к присяге при представлении его коллективу соответствующего государственного органа должностным лицом, его представляющим. Государственный служащий корпуса «Б» приводится к присяге должностным лицом, имеющим право его назначения на должность, или по его уполномочию иным лицом в течение месяца со дня успешного прохождения испытательного срока;

- соблюдать ограничения, установленные законами Республики Казахстан. Подробный анализ данной обязанности отражен в отдельном подразделе, поскольку ограничения

рассматриваются нами как самостоятельный элемент правового статуса государственных служащих;

б) обязанности, устанавливающие необходимость государственных служащих действовать в соответствии с обращенными к ним законными требованиями:

- осуществлять функции в соответствии со своими должностными полномочиями. Государственный служащий вправе действовать только в рамках закона, в пределах регламентирующих его деятельность должностных инструкций, положений, устанавливающих компетенцию соответствующего государственного органа. Как известно, служебные права и обязанности обусловлены не индивидуальными интересами отдельных лиц, а целями и задачами государства и государственных органов. Подобная регламентация действий требует неукоснительного соблюдения законности, соответствия общепринятым моральным и нравственным устоям, направлена на предотвращение возможных злоупотреблений должностными полномочиями, неисполнения либо ненадлежащего исполнения служебных обязанностей;

- выполнять приказы и распоряжения руководителей, решения и указания вышестоящих органов и должностных лиц, изданные в пределах их должностных полномочий. Как известно, в сфере государственной службы различают такие взаимодополняющие модели управления, как координация и субординация. Их отличия выражаются в характере воздействия на управляемые объекты. Так, координация подразумевает горизонтальное упорядочение взаимоотношений, стороны которых находятся в равных плоскостях, согласовывают свои действия по решению общих служебных задач. Субординация же предполагает вертикальное выстраивание отношений, при которых субъекты находятся в иерархической подчиненности, основанной на принципах служебной дисциплины. При субординации одна сторона правоотношений оказывает значительное влияние на функции другой, определяет характер и направление ее деятельности. Государственные служащие являются исполнителями приказов, распоряжений, указаний, решений, предписаний вышестоящих

должностных лиц и государственных органов, т.е. их деятельность основана на принципах субординации.

Обязанность выполнять приказы и распоряжения руководителей, решения и указания вышестоящих должностных лиц, государственных органов должна сопровождаться соблюдением всех установленных законодательством требований к качеству издаваемых документов. При выявлении фактов нарушения установленных требований, несоответствия действующему законодательству, при сомнениях в правомерности полученного для исполнения распоряжения государственный служащий должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю и руководителю, отдавшему распоряжение. В случае, если вышестоящий по государственной должности руководитель письменно подтверждает данное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, если выполнение его не влечет действий, которые относятся к уголовно наказуемым деяниям. Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

Но в случае явного нарушения законности, предвидения возможности наступления уголовно-наказуемых последствий, даже при наличии письменного подтверждения государственный служащий вправе отказаться от исполнения незаконных, по его мнению, приказов, распоряжений, указаний.

Должностным лицам запрещается отдавать приказы и указания, не имеющие отношения к исполнению должностных полномочий и (или) направленные на нарушение законодательства Республики Казахстан;

в) обязанности, устанавливающие ответственность государственных служащих за эффективность государственно-служебной деятельности:

- соблюдать служебную дисциплину. Дисциплина является той категорией, которая характеризует деятельность индивида, отражает социальную оценку его поведения. По мнению Г.В. Атаманчука, дисциплину следует определять «в

качестве фактического поведения персонала государственного аппарата, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в управленческом (служебном) общении»¹. Д.А. Гавриленко рассматривает дисциплину в двух аспектах: в объективном смысле - как совокупность правовых норм, устанавливающих служебные обязанности и права, т.е. различные юридические предписания, определяющие дисциплину; в субъективном – как четкое и сознательное выполнение и соблюдение этих правил, юридических предписаний государственными служащими при выполнении ими служебных обязанностей, т.е. их фактическое поведение². Дисциплина в субъективном смысле, на наш взгляд, наиболее полно характеризует деятельность государственных служащих, находит свое отражение в соблюдении установленного порядка и юридических предписаний.

Деятельность государственных служащих не только всецело нормативно регламентирована, но и подвергается регулярному анализу и контролю. Основополагающими требованиями в отношении их служебной деятельности являются: соблюдение и обеспечение законности, добросовестность, профессионализм, компетентность, лояльность, толерантность. При этом, государственные служащие в силу специфики выполняемых ими функций, предоставленных полномочий, возложенных на них задач, особого правового положения и высокого социального статуса, обязаны не только соблюдать, но и обеспечивать соблюдение всех нормативных правовых актов. Это, прежде всего, обеспечение национальной безопасности, поддержание конституционного строя, демократических институтов, устойчивости и стабильности в обществе, обеспечение нормального и бесперебойного функционирования государственных органов;

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004. - С. 322.

² Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение. - Минск: Наука и техника, 1988. - С. 23. - 328 с.

- соблюдать служебную этику. Как известно, реализуемые государственными служащими функции обеспечивают претворение в жизнь государственных программ, во многом затрагивают сферу личных прав, свобод и интересов граждан. Это, безусловно, требует высокого профессионализма, повышенной ответственности за принимаемые решения, строгого соблюдения законности, требований морально-этических норм. Справедливо утверждение Е.М. Хасенова, что нравственные качества государственного служащего являются важнейшими профессиональными качествами, определяющими его готовность к выполнению любых государственно-служебных задач, чувство персональной ответственности за принимаемые управленческие решения и иные действия, поскольку любая его профессиональная деятельность имеет моральную окрашенность¹. Установленное требование соблюдения служебной этики должно основываться исключительно на нормативно-сконструированных отношениях, на понимании государственной службы как трудовой деятельности, требующей огромных инвестиций профессиональных навыков, знаний и опыта, определяющей значительные ограничения свободы, устанавливающей повышенную ответственность, не приемлющей патерналистских привязанностей и личных симпатий. В подтверждение этому И.Е. Ергали, раскрывая особенности соотношения общечеловеческой и служебной этики в деятельности государственных служащих, отметил, что: «Нормативное регулирование, замещая собой ценностные отношения человека, переводит отношения индивидов на почву формализованных требований, иерархически выстроенных ролей. Такие отношения не ориентируют на личностные качества, они строятся на совокупной человеческой деятельности, лежащей в основании безличного социума. Мера свободы индивидов здесь ограничена социальной целесообразностью. Вся деятельность социальных

¹ Хасенов Е.М. Основные проблемные вопросы духовно-нравственного воспитания государственных служащих //Право и государство. - 2001. - №3. – С. 46.

индивидов (в рассматриваемом случае таковыми являются государственные служащие) подчинена нормативным требованиям или кодексу служебной этики. Мораль здесь выступает в качестве нормативной системы, а социальные нормы – в качестве моральных феноменов»¹.

Как известно, профессиональная культура государственных служащих является комплексной категорией, объединяющей в себе такие составляющие компоненты, как профессионализм, компетентность, высокая нравственность. Именно их тесное переплетение характеризует не только государственного служащего, но и уровень всей государственной службы.

Востребованность в регулировании служебного поведения государственных служащих нашла свое решение в принятии Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих)². На настоящий Кодекс возложен ряд задач, в числе которых особо выделяются: повышение эффективности государственной службы; закрепление принципов служебного поведения государственных служащих; обеспечение профилактики коррупционных правонарушений среди государственных служащих. Этический кодекс направлен на укрепление доверия общества к государственным органам, формирование высокой культуры взаимоотношений на государственной службе и предупреждение случаев неэтичного поведения государственных служащих.

Этический кодекс содержит стандарты поведения, как в служебное, так и во внеслужебное время, а также связанные

¹ Ергали И.Е.. Соотношение общечеловеческой и служебной этики в профессиональной деятельности государственных служащих //Актуальные вопросы борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими Республики Казахстан: сб.статей /Под общей ред. А.С. Серикбаева. - Астана: Академия госслужбы при Президенте РК, 2005. – С. 100.

² Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан».

с публичными выступлениями, в том числе в средствах массовой информации. Условно стандарты поведения можно классифицировать на три типа правил: предписывающие, запретительные, рекомендательные. Предписывающие правила определяют фундаментальные принципы служебного поведения государственных служащих, призванные обеспечивать эффективное функционирование государственной службы. Запретительные правила имеют целью не допустить возможность лоббирования чьих-либо интересов, проявления личной заинтересованности государственного служащего. Рекомендательные правила Кодекса призывают к толерантности, политической нейтральности и недопустимости открыто выражать свои религиозные убеждения.

Анализируемая обязанность логически переплетается с обязанностью государственного служащего при осуществлении должностных полномочий быть беспристрастными и независимыми от деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений. В многонациональном и многоконфессиональном Казахстане требование толерантности призвано способствовать укреплению единства народов и межнационального согласия в стране. Что касается политической нейтральности, то, несомненно, государственный служащий может иметь собственные убеждения и политические симпатии. Но политическая нейтральность в том и заключается, что эти убеждения не должны сказываться на его служебной деятельности. Отдельной графой Кодекса чести выделены рекомендации относительно публичных высказываний государственных служащих по вопросам государственной политики. Следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет не о контроле над политическими симпатиями и убеждениями государственных служащих, а об их политической сдержанности. Государственным служащим не следует публично выражать свое мнение по вопросам государственной политики и служебной деятельности, если оно: 1) не соответствует основным направлениям политики государства; 2) раскрывает служебную информацию, которая не разрешена к обнародованию; 3) содержит неэтичные высказывания в

адрес должностных лиц государства, органов государственного управления, других государственных служащих.

Как отметил А.С. Автономов, в демократическом государстве такая лояльность означает неукоснительное исполнение нормативных предписаний, основанных на Конституции и развивающем ее законодательстве при сохранении за государственным служащим полной свободы политических убеждений, если эти убеждения не влекут нарушений законодательства. Всякие попытки контролировать политические убеждения государственных служащих являются отступлениями от принципов демократии¹. Деятельность государственных служащих должна быть направлена на служение обществу, ограничена от возможности лоббирования личных или групповых интересов. Сформированная на принципах профессионализма и высокой нравственности, государственная служба будет способствовать реализации задач и функций государства, направленных на укрепление демократического режима.

Представляет интерес, предлагаемый Н.А. Сартаевой императив социального доверия, суть которого состоит в построении доверительных отношений между государственными органами и населением². Это может являться критерием эффективности государственной службы, одним из инструментов построения диалога между гражданами и государственными служащими. Предлагаемые слагаемые императива доверия – имидж, связи с общественностью, рейтинг общественного доверия – будут являться формой выражения отношения граждан к государственной службе, с одной стороны, и стимулирующим средством, обеспечивающим должное выполнение государственными служащими своих функций, их соответствия предъявляемым требованиям, как в ас-

¹ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. - М.: Инфограф, 1999. - С. 318-319.

² Сартаева Н.А. Концептуальные основы предупреждения преступности /Под общей ред. А.С. Серикбаева. - Астана: Академия госслужбы при Президенте РК, 2005. - С. 44-58.

пекте законности, так и морали, нравственности, с другой стороны.

Нарушение служебной этики государственными служащими влечет дисциплинарную ответственность. Мониторинг и контроль соблюдения служебной этики государственными служащими осуществляет уполномоченный по этике;

- незамедлительно доводить до сведения руководства государственного органа, в котором они работают, и (или) правоохранительных органов о ставших им известными случаях коррупционных правонарушений. Государственные служащие должны противостоять проявлениям коррупции, не допускать коррупционных правонарушений, пресекать факты коррупционных правонарушений со стороны других государственных служащих. Если государственный служащий располагает информацией о коррупционном правонарушении, он должен принять необходимые меры по предотвращению и прекращению такого правонарушения, в том числе незамедлительно в письменной форме информировать вышестоящего руководителя, руководство государственного органа, в котором он работает, уполномоченные государственные органы. Государственный служащий также обязан незамедлительно в письменной форме информировать указанные лица и органы о случаях склонения его другими лицами к совершению коррупционных правонарушений.

Руководство государственного органа обязано в месячный срок со дня получения информации принять меры по заявлениям государственного служащего о коррупционных правонарушениях, случаях склонения его к совершению данных нарушений, в том числе путем организации проверок и направления обращений в уполномоченные органы. Кроме того, руководство государственного органа обязано принять меры по защите государственного служащего, сообщившего о случаях коррупционных правонарушений, склонения его к совершению данных нарушений, от преследования, ущемляющего его права, свободы и законные интересы;

- повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязан-

ностей. Как подчеркивал В.Д. Граждан: «Повышение результативности человеческой деятельности – объективная необходимость развития общества»¹. Важное значение в сфере государственной службы имеет уровень профессиональной подготовленности государственных служащих, перспективы профессионального развития. Являясь субъектами государственно-служебных отношений, государственные служащие должны выполнять свои полномочия качественно, на должном профессиональном уровне, быть компетентными в решении возложенных задач, реализации поставленных целей, адекватными условиям административных реформ, развития институтов гражданского общества, внедрения новых информационных технологий, возрастающей сложности выполняемых задач.

Обязанность повышать свой профессиональный уровень должна рассматриваться не только как требование, но и необходимое условие, способствующее успешной службе, дальнейшему карьерному росту. Стимулирующим фактором в профессиональном развитии государственных служащих является возможность повышения квалификации, благодаря наличию системы образовательных учреждений, оснащенных новейшей материально-технической базой и имеющих в своем штате научно-педагогический персонал высокого уровня. Как справедливо отметил В.Н. Уваров, именно организация системы подготовки государственных служащих нового поколения позволит в известной степени устранить сложившиеся противоречия между новым курсом социально-экономических и политических преобразований в Казахстане и отсутствием адекватной государственной службы². В этих целях в Казахстане с 1991 г. создана инфраструктура профессионального обучения государственных служащих – Институт переподготовки и повышения квалификации государ-

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. - М.: Гардарики, 2004. - С. 116.

² Уваров В.Н. Стратегия 2030: Подготовка государственных служащих новой генерации //Правовая инициатива. – 1998. - №1. – С. 7.

ственных служащих при Правительстве Республики Казахстан. 18 сентября 1998 года Указом Президента Республики Казахстан была образована Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан на базе Национальной высшей школы государственного управления при Президенте Республики Казахстан (НВШГУ) и Института повышения квалификации государственных служащих при Правительстве Республики Казахстан. В структуре Академии государственной службы при Президенте Республики Казахстан функционировал Центр подготовки управленческих кадров и Институт повышения квалификации государственных служащих. После передислокации Академии в г.Астана в 2000 году создан Институт подготовки управленческих кадров для осуществления профессиональной переподготовки кадров органов государственного управления и реализации образовательных программ повышения квалификации различных категорий государственных служащих. В октябре 2003 года на базе Института подготовки управленческих кадров созданы два Института: Институт переподготовки государственных служащих и Институт повышения квалификации. После преобразования Академии государственной службы в Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан в сентябре 2005 года путем слияния Института переподготовки государственных служащих и Института повышения квалификации государственных служащих был образован один институт – Институт переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. В 2012 году создан Институт дополнительного образования государственных служащих¹.

Государственный служащий обязан отработать в государственном органе, направившем его на обучение в рамках государственного заказа по программам послевузовского образования, непосредственно после завершения обучения, а также на государственной службе в порядке и сроки, определенные Правительством Республики Казахстан по согласо-

¹ История Института // <https://biliktilik.apa.kz/o-nas/istoriya-idogs/>

нию с Администрацией Президента Республики Казахстан. Неисполнение данного обязательства влечет возмещение государственным служащим государству бюджетных средств, выделенных на его обучение, и связанных с обучением затрат пропорционально неисполненным обязательствам;

г) *обязанности, устанавливающие требования содействовать контрагенту пользоваться теми благами, на которые он имеет право:*

- обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, рассматривать в порядке и сроки, установленные законодательством Республики Казахстан, их обращения и принимать по ним необходимые меры. М.Т. Баймаханов справедливо подчеркнул, что как в строящемся, так и в состоявшемся правовом государстве человек, его жизнь, здоровье, свобода, благополучие выступают высшими социальными ценностями, с учетом которых должна формироваться вся государственная политика¹. Права, свободы и законные интересы граждан являются приоритетными для государства, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Как известно, реализация большинства прав граждан и юридических лиц зависит не только от действий самого носителя права, но и, что наиболее важно, от правоприменительной деятельности аппарата управления и его служащих. Именно государственные служащие вступают в правовые отношения с гражданами по реализации их прав, во многом затрагивают сферу личной жизни гражданина, рассматривают и принимают решения в отношении многих сторон деятельности юридических лиц. К сожалению, нельзя не согласиться с Д.К. Канафиным, что должно осуществляться совершенствование средств и способов защиты гражданина не только от общественно-опасных противоправных деяний, но

¹ Баймаханов М.Т., Баймаханова Д.М. О деятельности государства по закреплению, обеспечению, защите и содействию в осуществлении прав человека в период построения правового гражданского общества // Научные труды «Әділет». - 2004. - №1. - С. 14.

и от незаконных действий самих правоприменительных органов¹. Бесспорен тот факт, что эффективность государственного управления и регулирования наиболее важных процессов функционирования и развития общества достигается, прежде всего, профессиональной и юридически корректной работой государственных служащих. Но, к сожалению, актуальность проблемы результативности деятельности административно-управленческих кадров, их профессионального роста, развития творческого инновационного потенциала не теряет своей остроты.

Государство в целях упорядочения общественной жизни, установления четких организационных начал взаимоотношений между людьми передает решение определенных вопросов в компетенцию соответствующих государственных органов. В соответствии с Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах» функции государственного органа подразделяются на стратегические, регулятивные, реализационные и контрольные². При этом, стратегическими являются функции по разработке, принятию плановых документов, определению системы государственного планирования, обеспечению международных отношений, национальной безопасности и обороноспособности. Регулятивными являются функции по нормативному правовому обеспечению реализации государственных функций, регистрации и ведению анализа исполнения нормативных правовых актов, координации деятельности государственных органов, управлению государственными активами. Реализационными являются функции, направленные на исполнение плановых документов, нормативных правовых актов, достижение целей и задач, предусмотренных плановыми документами государственного органа, оказание государственных услуг, выдачу

¹ Канафин Д.К. Концепция правовой политики и гарантии прав личности в уголовном судопроизводстве //Актуальные проблемы борьбы с преступностью на современном этапе: Материалы междунар. научно-практич. конф. - Алматы, 2002. – С. 345.

² Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года №107-ІІ «Об административных процедурах».

разрешительных документов (включая лицензирование, регистрацию, сертификацию. И, наконец, контрольными являются функции по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности физических и юридических лиц, в том числе государственных учреждений, установленным нормативными правовыми актами требованиями, а в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан, требованиями, установленным законами Республики Казахстан, указами Президента Республики Казахстан и постановлениями Правительства Республики Казахстан.

В юридической науке в зависимости от характера действий субъектов выделяют четыре формы реализации права: а) соблюдение (с помощью чего осуществляются запреты, от нарушения которых лицо должно воздерживаться); б) исполнение (связано с выполнением активных обязанностей, строго определенных в законе действий в интересах уполномоченной стороны); в) использование (выражается в осуществлении субъективных прав, посредством чего лицо удовлетворяет свой собственный интерес и тем самым достигает определенного блага, ценности); г) применение (властная деятельность компетентных органов по разрешению конкретного юридического дела, в результате чего выносится соответствующий индивидуальный акт)¹.

Применение, как форма реализации права, характеризует деятельность государственных органов в качестве правоприменительной деятельности, осуществляемой посредством реализационных функций государства. Таким образом, исходя из толкования применения права как властной организующей деятельности компетентных органов по реализации норм права в конкретном случае, в результате которого выносится индивидуально-правовой акт (акт применения права)² следует рассматривать правоприменительную дея-

¹ Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. М., - 1999. - С. 340.

² Ибраева А.С., Ибраев Н.С. Теория государства и права: Учебное пособие. – Алматы, 2003. - С. 101.

тельность как деятельность государственных органов в лице государственных служащих по подготовке и принятию управленческих решений по конкретному юридическому факту на основе правовых норм. В связи с этим, весьма важной является проблема процессуальных гарантий прав и законных интересов граждан и юридических лиц, для решения которой нормативно определены процессуальные сроки, установлены процессуальные запреты для государственных служащих. Основной целью данных регламентаций является гарантия защиты граждан и юридических лиц от произвола недобросовестных чиновников. Подчеркивая особенность обращений граждан, Г.А. Алибаева отметила, что они, являясь своеобразным барометром общественного мнения, играют важную роль в процессе функционирования государственных органов, развития и углубления их связей с населением. Все это обуславливает не только актуальность четкой организации работы по сбору, изучению, обобщению обращений людей, но и необходимость конкретной, последовательной, целенаправленной деятельности государственных органов по преодолению деструктивной социальной практики, искоренения и предупреждения любых и иных негативных явлений и тенденций в общественной жизни¹.

В целях обеспечения своевременного ознакомления с нормативными документами, касающимися вопросов прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц, необходимо в установленные законом сроки и порядке публиковать данные нормативные правовые акты. Государственные служащие обязаны обеспечивать и организовывать исполнение законов, оказывать содействие по реализации прав гражданами и юридическими лицами, при необходимости давать разъяснения по тем или иным вопросам действующего законодательства. Гарантией соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц выступает обязанность государственных органов, должностных лиц обес-

¹ Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. - Алматы: Жеті Жарғы, 1999. - С. 49-50.

печатать возможность каждому гражданину ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями, источниками информации.

- не разглашать получаемые при исполнении должностных полномочий сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них предоставления такой информации, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан. Конституция Республики Казахстан установила право каждого на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, в том числе личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных разговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этого права допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом. Государственная гарантия неприкосновенности личности очередной раз подтверждает приоритет ее прав, свобод и законных интересов перед интересами государства. Ограничение предусмотренного права возможно лишь на установленных законом основаниях, в соответствии с которыми государственные служащие наделены правом получать в служебных целях и исключительно в рамках должностных полномочий любую необходимую информацию, что, в свою очередь, налагает на них определенные обязательства. Как подчеркнул К.К. Айтхожин, личные и семейные тайны, доверенные представителям ряда профессий, следует рассматривать как тайны профессиональные¹. Государственные служащие, осуществляющие свои полномочия исключительно на профессиональной основе и в профессиональных целях, обязаны сохранять в тайне всю ставшую им доступной информацию. Причем это требование должно распространяться не только на период непосредственного осуществления служебных полномочий, но и вне его, а также после прекращения государственно-служебных отношений, поскольку, на наш взгляд, сведения,

¹ Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - С. 281.

затрагивающие личные интересы и блага человека, не имеют срока давности и всегда актуальны;

- хранить государственные секреты и иную охраняемую законом тайну, в том числе после прекращения государственной службы, в течение времени, установленного законом, о чем государственные служащие дают подписку. В соответствии с законом Республики Казахстан «О государственных секретах», к государственным секретам относятся защищаемые государством сведения, составляющие государственную и служебную тайны, распространение которых ограничивается государством с целью осуществления эффективной военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, не вступающей в противоречие с общепринятыми нормами международного права. Государственная тайна – это сведения военного, экономического, политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности Республики Казахстан. Служебную тайну составляют сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан¹. В целях реализации служебных функций государственные органы, запрашивающие сведения, охраняемые государством в качестве государственных секретов, обязаны создать условия, обеспечивающие защиту этих сведений. Их руководители несут персональную ответственность за соблюдение установленного порядка по ознакомлению с вышеуказанными сведениями. Доступ государственных служащих к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, возможен только при наличии определенной формы допуска, соответствующей степени секретности: особой важ-

¹ Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. №349-І.«О государственных секретах».

ности, совершенно секретно и секретно. При наличии допуска к сведениям более высокой степени секретности государственный служащий имеет возможность доступа к сведениям более низкой степени секретности. Допуск к государственным секретам предусматривает в обязательном порядке подписание обязательств перед государством о неразглашении доверенных сведений. Кроме этого, законодательством о государственных секретах Республики Казахстан предусмотрены определенные временные ограничения прав. Гарантией соблюдения требований законодательства о государственных секретах является предусмотренная Уголовным кодексом Республики Казахстан ответственность за разглашение сведений, составляющих государственные секреты, лицом, которому они были доверены или стали известны по службе, работе, либо по иным предусмотренным законом Республики Казахстан основаниям, при отсутствии признаков государственной измены (ст. 185). Логическим продолжением рассматриваемой обязанности является требование обеспечивать информационную безопасность в процессе работы с информационными ресурсами государственного органа в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Согласно Закону Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан», информационная безопасность представляет собой состояние защищенности информационного пространства Республики Казахстан, а также прав и интересов человека и гражданина, общества и государства в информационной сфере от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое развитие и информационная независимость страны¹;

- обеспечивать сохранность государственной собственности, использовать вверенную государственную собственность только в служебных целях. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан, в Казахстане признаются и равным образом защищаются государственная и частная соб-

¹ Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года №527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан».

ственность (ст. 6). Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, природные ресурсы являются объектами государственной собственности. Пользование государственной собственностью должно служить общественному благу. Помимо материально-осязаемых объектов государственной собственностью являются государственные секреты и носители сведений, т.е. материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственные секреты, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов¹.

Проведенный анализ служебных прав раскрывает суть общего правового статуса государственных служащих. Безусловно, что есть еще должностная конкретизация, характеризующая полномочия государственного служащего. В частности, если говорить о политических государственных служащих, являющихся первыми руководителями государственных органов, и акимов областей, городов республиканского значения и столицы, то, помимо перечисленного, их функциональные обязанности заключаются в следующем: 1) определение целей государственного органа, развития соответствующей территории; 2) принятие решений, способствующих выработке, определению и реализации государственной политики; 3) взаимодействие с главами иностранных дипломатических представительств по согласованию с уполномоченным органом в сфере внешнеполитической деятельности; 4) представление государственного органа в Парламенте Республики Казахстан и других государственных органах и организациях; 5) регулирование и оценка хода исполнения государственных, правительственных программ и иных проектов; 6) иные функции, предусмотренные Конституцией, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Таким образом, проанализированные нормативно установленные служебные обязанности вкпе со служебными

¹ Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. №349-І.«О государственных секретах».

правами, являются основными элементами, раскрывающими содержание общего правового статуса государственных служащих. Их единство заключается в том, что они обусловлены государственно-служебными отношениями, являются средством юридического нормирования деятельности государственных служащих, в одинаковой мере гарантированы, объективны, являются общими для всех государственных служащих, выражают общие правила, установки.

3.4 Особенности правовых ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе

Одной из актуальных проблем современного общества является динамично прогрессирующая коррупция среди функционеров государственной власти. К сожалению, по-прежнему актуально мнение И.И. Рогова о том, что: «...пока существует государство, коррупция была, есть и будет. Другое дело, – в каких размерах, и каким образом. Следовательно, нужно не искать абсолютно честных людей, а создавать механизм, который заставлял бы человека быть честным»¹. Одним из таких механизмов является установление правовых ограничений для государственных служащих.

Возможность применения ограничений прав и свобод гражданина была установлена Всеобщей Декларацией прав человека, ст. 29 которой гласит, что каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе². Важно подчеркнуть, что установление правоограничений должно быть в максимально обоснованных пределах, лишь в той ме-

¹ Калеева Т. Любите оппозицию - врага коррупции //Казахстанская правда. - 1998. - 16 января.

² Всеобщая Декларация прав человека //Права человека в международных документах: сб. документов. Ч. 1. - Алматы: Гылым, 1998.

ре, в какой это необходимо для нормального функционирования всей системы государственной службы. В противном случае, как подчеркнул Р.А. Мюллерсон, возможность ограничений основных прав и свобод личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц таит в себе угрозу, если даже не злоупотреблений, то во всяком случае принятия несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер¹.

Установленные в отношении государственных служащих ограничения носят исключительно легитимный характер, т.к. не противоречат Конституции Республики Казахстан (п. 1 ст. 39), определены законами Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и «О противодействии коррупции», являются одним из механизмов противодействия коррупции и реализации антикоррупционной политики Республики Казахстан.

По своему содержанию ст.13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» об ограничениях, связанных с пребыванием на государственной службе, носит запрещающе-обязывающий характер, выражающийся в запрете совершения конкретных действий, и обязывании совершения действий, предписанных законодательством. Все ограничения являются абсолютными и неотчуждаемыми в течение всего периода осуществления полномочий на государственной службе.

Одним из установленных ограничений для государственных служащих является запрет быть депутатом представительного органа. Прежде всего, данный запрет ограничивает одно из политических прав гражданина, т.е. его пассивное избирательное право, которое восстанавливается после увольнения с государственной службы.

Государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Закон Республики

¹ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. - М.: Юридическая литература, 1991. - С. 86.

Казахстан «О науке» определяет научную деятельность, как деятельность, направленную на изучение окружающей действительности с целью выявления свойств, особенностей и закономерностей, присущих изучаемым объектам, явлениям (процессам), и использование полученных знаний на практике¹. Согласно Закону РК «О культуре», под творческой деятельностью понимается деятельность, направленная на создание художественных ценностей или интерпретацию (перевод) произведений литературы и искусства в любой форме и любым способом². В целях недопущения препятствования нормальному функционированию государственного органа и выполнению государственным служащим своих служебных обязанностей занятие указанными видами деятельности, в частности, педагогической, должно осуществляться по согласованию с руководителем государственного органа.

Государственный служащий не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой организацией не входит в его должностные полномочия в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Кроме того, он не вправе быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором состоит на службе, либо непосредственно ему подчиненном или подконтрольном. Целью данных запретов является, прежде всего, обеспечение условий для эффективного функционирования государственных органов, предотвращения возникновения конфликта интересов на государственной службе. Профессиональная деятельность государственных служащих должна быть ограничена от проявлений личных симпатий, лоббирования чьих-либо интересов, способных привести к ситуации, исключаящей

¹ Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2011 года №407-IV «О науке».

² Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года №207-III «О культуре».

объективное исполнение государственными служащими непосредственных должностных обязанностей.

Использование государственным служащим в неслужебных целях средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другого государственного имущества и служебной информации также определено законом как неправомерное. Государство в целях создания условий для эффективного функционирования государственных органов, качественного выполнения государственными служащими должностных полномочий осуществляет полное материальное обеспечение государственных органов, оснащение передовыми средствами материально-технического, информационного обеспечения. Данное ограничение направлено на предотвращение развития потребительского отношения у чиновников, злоупотребления возможностью доступа в связи со служебной деятельностью к различному роду информации, в том числе конфиденциальной, и использования ее в личных интересах.

Запрет участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки, на наш взгляд, должно трансформироваться в обязанность предотвращать действия, способные нарушить нормальное и бесперебойное функционирование государственных органов. Посвящая свою профессиональную деятельность служению государству, государственные служащие становятся его представителями, обязанными обеспечивать стабильную, устойчивую к влиянию негативных факторов деятельность государственных органов, не допускать действий, дискредитирующих государство, его авторитет в глазах граждан.

В связи с исполнением должностных полномочий государственный служащий не вправе пользоваться в личных целях услугами граждан и юридических лиц. В неформальном сотрудничестве могут быть заинтересованы как представители государственных органов, так и граждане, юридические лица. Цель данного ограничения – предотвратить возможное

использование должностных полномочий в качестве средства обретения личных выгод, удовлетворения личных интересов. В противном случае действия служащего расцениваются как коррупционные с последующими правовыми последствиями. Следует отметить, что, указывая только услуги граждан и юридических лиц, Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» ограничивает основания противоправных действий, связанных с осуществлением должностных полномочий. Из сферы регулирования выпадают такие понятия, как вознаграждение в виде денег, подарков и иных форм, использование непредусмотренных законодательством преимуществ. Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» в качестве антикоррупционных ограничений устанавливает запрет принятия подарков в связи с исполнением служебных полномочий в соответствии с законодательством Республики Казахстан. При этом, в ст.50 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» установлен перечень деяний, признаваемых в качестве дисциплинарных проступков, дискредетирующих государственную службу. К числу таких деяний относятся: 1) принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и иных форм от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан; 2) принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций от государственных служащих и иных лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе; 3) принятие приглашений во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц как иностранных, так и Республики Казахстан; 4) использование не предусмотренных законодательством Республики Казахстан преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества. В данном

случае имеет место конкретизация оснований коррупционного факта и их расширенная формулировка.

Таким образом, целесообразно пп. 7 п. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики казахстан» изложить в следующей редакции: «В связи с исполнением должностных полномочий пользоваться в личных целях услугами и преимуществами, предоставляемыми гражданами и юридическими лицами, принимать от них подарки и иное вознаграждение в виде денег и иных материальных ценностей».

В случае нарушения данного запрета служащий обязан: в двухнедельный срок после обнаружения денежных средств, поступивших на счета без его ведома, а также средств, полученных им в связи с выполнением соответствующих функций, перечислить в республиканский бюджет с представлением объяснения в соответствующий орган государственных доходов об обстоятельствах поступления таких средств; в семидневный срок безвозмездно сдать полученные подарки в специальный государственный фонд; возместить стоимость услуг путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет. Государственный служащий, к которому поступили подарки, вправе с согласия вышестоящего должностного лица выкупить их из указанного фонда по рыночным розничным ценам, действующим в соответствующей местности. Вырученные от продажи подарков деньги специальный государственный фонд перечисляет в республиканский бюджет.

Запрет пользоваться в личных целях незаконными благами и преимуществами распространяется на всех членов семьи государственного служащего. Они не вправе принимать подарки и услуги, приглашения в туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц как иностранных, так и Республики Казахстан, с которыми указанное лицо связано по службе. Государственный служащий обязан в семидневный срок безвозмездно сдать незаконно полученные членами его семьи подарки в специальный государственный фонд и возместить стоимость услуг, которыми неправомерно воспользовались

члены его семьи, путем перечисления денег в республиканский бюджет.

Требование в течение месяца после вступления в должность передать в доверительное управление находящиеся в собственности государственного служащего 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, прежде всего, преследует цель предотвратить возможное использование государственными служащими своего служебного положения в личных интересах, т.е. фактов инсайдерства. Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному удостоверению. Копия нотариально засвидетельствованного договора на доверительное управление имуществом представляется государственным служащим в десятидневный срок со дня нотариального засвидетельствования в службу управления персоналом (кадровую службу) по месту работы.

Согласно ст. 883 Гражданского кодекса (далее – ГК), имущество передается доверительному управляющему во владение, пользование и распоряжение. Государственный служащий по своему усмотрению с учетом требований законодательства определяет объем правомочий, делегируемых доверительному управляющему. В связи с этим, он вправе не предоставлять всю триаду правомочий, а передать лишь одно из них. Таким образом, передав правомочия по владению, государственный служащий имеет полное право пользоваться и распоряжаться имуществом лично, либо, передав правомочия по владению и пользованию, распоряжаться имуществом на совершенно законных основаниях, полностью контролировать и корректировать действия доверительного управляющего. Распоряжение же имуществом вполне может расцениваться как предпринимательская деятельность, что противоречит требованиям законодательства о государственной службе. Таким образом, государственный служащий при поступлении на государственную службу должен пере-

дать имущество в доверительное управление с полной передачей правомочий, а именно с правом владения, пользования и распоряжения.

Механизм передачи имущества государственного служащего в доверительное управление отражен в Правилах о порядке передачи имущества государственных служащих в доверительное управление (далее – Правила)¹. В соответствии с Правилами в качестве объектов, подлежащих передаче в доверительное управление, признаются акции, доли участия в уставном капитале коммерческих организаций, а также иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этим лицам, а также иного имущества, переданного в имущественный найм. При этом, государственные служащие, за исключением членов Правительства Республики Казахстан, Председателя и членов Конституционного Совета Республики Казахстан, могут не передавать в доверительное управление принадлежащие им облигации, паи открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов.

Учредив институт доверительного управления с полной передачей всех правомочий доверительному управляющему, оговорив в договоре все обязательные и существенные условия, государственный служащий должен в полной мере посвятить свою деятельность государственной службе. Безусловно, что весь доход от переданного в доверительное управление имущества будет принадлежать его владельцу, т.е. учредителю доверительного управления.

В десятидневный срок со дня нотариального засвидетельствования государственный служащий предоставляет нотариально засвидетельствованную копию договора на доверительное управление имуществом в службу управления персоналом (кадровую службу) государственного органа по

¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года №1126 «Об утверждении Правил передачи имущества государственных служащих в доверительное управление».

месту работы. В случае расторжения договора на доверительное управление имуществом одной из сторон, он обязан в месячный срок уведомить об этом службу управления персоналом (кадровую службу) по месту работы. Имущество, подлежащее передаче в доверительное управление, в месячный срок после расторжения договора вновь передается в доверительное управление с предоставлением в службу управления персоналом (кадровую службу) по месту работы нотариально засвидетельствованной копии договора. И в последующем, любая информация о прекращении действия договора на доверительное управление имуществом или его перезаключении представляется государственным служащим в службу управления персоналом (кадровую службу) государственного органа по месту работы в десятидневный срок после наступления указанных событий. Следует отметить, что законодательством не оговорено, кто именно может выступать в роли доверительного управляющего – это отнесено на самостоятельное усмотрение государственного служащего. Как отметил А.С. Тулеуов, это обязательная (вынужденная) форма установления доверительных отношений¹. С одной стороны, государство возлагает на государственного служащего обязанность по учреждению доверительного управления, а с другой – предоставляет свободу выбора доверительного управляющего и установления объема полномочий, делегируемых доверительному управляющему. Безусловно, что в большинстве случаев доверительным управляющим будет выбран кто-либо из членов семьи, чтобы избежать риска негативных последствий, передавая имущество в доверительное управление постороннему лицу. Соответственно, с обретением статуса государственного служащего меняется только место управления имуществом, передислоцировавшись из офиса предпринимателя в кабинет государственного служащего, что ставит под сомнение целесообразность института передачи имущества в доверительное

¹ Тулеуов А.С. Договор доверительного управления имуществом: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1998. - С. 106.

управление. Подобного мнения придерживаются и другие исследователи. Так, представляет интерес мнение Л.Т. Жанузаковой о необходимости отражения в Правилах запрета передачи имущества в доверительное управление лицам, состоящим с государственным служащим в браке или родственных отношениях¹. Очевидно, присутствуют проблемы, пока не урегулированные законодательством.

Как следует из п. 2 ст. 884 ГК, доверительными управляющими могут быть любые лица, если иное не предусмотрено законодательными актами. Возможно, применительно к сфере государственной службы было бы уместным создание государственного предприятия, аккредитованного на осуществление полномочий по доверительному управлению. Заслуживает внимания механизм передачи в доверительное управление, который приводит в своей работе С.Ю. Жанайдарова, когда «коммерческое» имущество служащего поступало доверительному управляющему, созданному в форме казенного предприятия. Все доверенное имущество обращалось в ценные бумаги, и государственный служащий не знал, какие ценные бумаги приобретены на его имущество. Он не мог влиять своим государственным статусом на увеличение собственного капитала².

Вопрос имущества государственного служащего, приносящего доход, на сегодняшний день весьма актуален и довольно часто является объектом дискуссий в средствах массовой информации. Так, было выражено мнение, что государственный служащий обязан не передавать имущество в доверительное управление, а продать его³. Этой же точки зрения придерживается Б.Т. Жумагулов, раскрывая в своей работе проблемы трудовых отношений на государственной

¹ Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография / Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003. - С. 117.

² Жанайдарова С.Ю. Доверительное управление имуществом: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 2003. - С. 135.

³ Нестеренко С. Госуправление: от протекционизма к меритократии //Казахстанская правда. -2004. - 19 февраля.

службе¹. На наш взгляд, это является крайней мерой, поскольку любого желающего и способного посвятить свои практические навыки и знания государственной службе, такое условие может поставить перед выбором.

Следующим ограничением, предусмотренным казахстанским законодательством, является недопустимость совместной службы близких родственников. Государственный служащий не может занимать государственную должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близкими родственниками (родителями (родителем), детьми, усыновителями (удочерителями), усыновленными (удочеренными), полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками, внуками) или супругом (супругой), за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Казахстан. Государственная служба, как уже было отмечено выше, должна основываться не только на профессиональном и высоконравственном подходе к выполнению поставленных задач, но быть свободной как от политических симпатий, так и кланово-родственных и корпоративных связей. В этой связи, представляет интерес опыт американской государственной службы, когда законом о гражданской службе 1883 г. (закон Педнтлона) не разрешалось зачисление на нее тех граждан, двое близких родственников которых уже являются служащими любых федеральных учреждений². Сильные и многочисленные родственные связи граждан нашей страны ни в коей мере не должны находить свое отражение, равно как оказывать влияние на функционирование государственной службы. Вместе с тем, возникает вопрос, какие случаи являются исключением. На наш взгляд, трактовка ограничения о

¹ Жумагулов Б.Т. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих в Республике Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 2002. - С. 102.

² Гуринович А.Г. Некоторые вопросы становления и развития института государственной службы в США // Государственная служба в России: проблемы становления: сб. науч. ст. /Под ред. Н.П. Пищулина. - М.: Луч, 1993. - С. 72.

допустимости совместной деятельности перечисленных выше лиц имеет бланкетно-неопределенный характер. Законодатель отметил наличие исключительных случаев, но не обозначил их.

В заключение отметим, что еще Гегель отмечал о существовании закона, предписывающего каждому гражданину отчитываться, на какие средства он живет. «В самом деле, с одной стороны, каждый индивид есть для себя, но, с другой – он является также членом системы гражданского общества, и, поскольку каждый человек имеет право требовать от общества средства к существованию, оно должно защищать его и от него самого»¹. Деятельность государственных служащих и в целом государственной службы должна быть максимально прозрачной, доступной, открытой для общества, направлена на обеспечение стабильности государственного строя, нормального функционирования государственных институтов, ориентирована на приоритетность прав и законных интересов граждан.

3.5 Ответственность государственных служащих как координирующая форма связи в государственно-служебных отношениях

Регулирование государственно-служебных отношений сопровождается установлением правовых гарантий, обеспечивающих должную реализацию государственными служащими своих служебных полномочий. Говоря о юридических гарантиях, С.Н. Братусь подчеркивал, что они заключены как в самих правовых нормах, имеющих своей целью регулирование путем установления прав и обязанностей общественных отношений, так и в тех нормах, в рамках которых осуществляется юрисдикция при нарушении этих обязанностей и тем самым обеспечивается посредством государственного принуждения реализация субъективного права и испол-

¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права /Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. - М.: Мысль, 1990. - С. 269.

нение нарушенной обязанности¹. Юридическая обязанность, по мнению Е.А. Агеевой, не может существовать изолированно от государственно-правового принуждения в различных его формах, в том числе в форме санкций². Правовое принуждение нормативно регламентировано и действует в определенной процессуальной форме. Оно не должно означать обязательное применение установленных санкций, но должно гарантировать от произвола, нарушений законности. В качестве гарантий, обеспечивающих должную реализацию комплекса служебных прав и обязанностей, выступает ответственность. Прежде всего, следует отметить, что понятие ответственности является предметом исследования практически во всех научных направлениях – от философии до права и имеет весьма разнообразное значение и толкование. По этому поводу являются актуальными слова В.А. Масленникова, утверждавшего, что ответственность – это многогранное явление, которое можно и нужно рассматривать в различных аспектах³. Но, исходя из того, что вопрос ответственности рассматривается нами исключительно с позиции правового статуса, остановимся лишь на базовых положениях, отраженных в научных трудах.

Философские работы, посвященные проблеме ответственности, базируются на общечеловеческих понятиях, как свобода, долг, мораль, нравственные принципы, необходимость исполнения обязанности. Так, раскрывая сущность ответственности, С.Ф. Анисимов выделяет такие аспекты, как этика, мораль, рассматривает ее в качестве осознанной личностью необходимости выполнения возложенных обязанностей⁴. Эту же мысль поддерживает Р.И. Косолапов, подчеркивая взаимосвязь морально-психологической стороны от-

¹ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец-издат, 2001. - С. 78.

² Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). - Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. - С. 26.

³ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 130.

⁴ Анисимов С.Ф. Мораль и поведение. - М.: Мысль, 1985. - С. 107-151.

ветственности и ее объективного содержания, составляющих единое целое, поскольку объективные условия человеческой деятельности и ее сознательно определяемые цели представляют собой «нерасторжимое диалектическое единство»¹.

Правоведы раскрывают содержание ответственности через такие элементы, как правовые нормы, поведение, его оценка на соответствие требованиям правовых норм, санкции. В частности, Е.А. Агеева отмечает, что ответственность основана на формировании и нормативном закреплении определенных действий субъектов общественных отношений как обязательное (должное) поведение и на возможности применения мер принуждения в случае невыполнения этих обязанностей². А.Ф. Черданцев определяет юридическую ответственность в качестве элемента правоохранительного отношения, либо самим правоотношением, одним из субъектов которого является правонарушитель, другим – государство или потерпевший, и выделяет три его основания: норма права, предусматривающая ответственность за определенный вид деяния (нормативная основа); правонарушение как юридический факт (фактическое основание); правоприменительный акт, с помощью которого мера ответственности конкретизируется, индивидуализируется (например, приговор суда)³. Аналогичной точки зрения придерживается О.Э. Лейст, определяя ответственность как взятые в динамике правовые отношения между правонарушителем (или лицом, обвиняемым в правонарушении) и государственными органами. Основные вопросы, решаемые в рамках этих отношений, - наличие или отсутствие правонарушения, необходимость применения санкции и определение в ее пределах конкретных обязанностей, правоограничений виновного, реализация этих

¹ Косолапов Р.И., Марков В.С. Свобода и ответственность. - М.: Политиздат, 1969. - С. 74.

² Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). - Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. - С. 13.

³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Юрайт-М, 2001. - С. 316.

обязанностей и правоограничений¹. Таким образом, юридическая ответственность, являясь способом защиты интересов личности, общества, государства, наступает в результате нарушения правовых норм, проявляется в форме применения к правонарушителю мер государственного принуждения. Государство в лице его компетентных органов, являясь одним из субъектов данного вида правоотношений, выступает как управомоченная сторона. Правонарушитель рассматривается обязанной стороной. Главным условием законности данного вида правоотношений является требование в отношении управомоченного субъекта действовать исключительно в рамках закона, на основе применения конкретных нормативных санкций, устанавливающих ответственность именно за данное правонарушение.

Следует отметить, что не все юристы связывают наступление ответственности с фактом правонарушения. Так, В.В. Цветков рассматривает ответственность в качестве обязательного элемента сознательного отношения работника к своим обязанностям и как средство стимулирования надлежащего поведения, борьбы с отклоняющимся поведением². Стимулирующее воздействие ответственности отмечает и Л.Д. Воеводин, определяя ее как социально-правовой фактор, с одной стороны, связывающий обязанного субъекта существующим правопорядком, а с другой – стимулирующий его активность, обеспечивающий строгое и неуклонное исполнение обязанности³. Такого же мнения придерживается и Н.И. Глазунова, отмечая, что ответственность можно не сводить лишь к карательному аспекту, а понимать ее с более широких позиций – «как несущую в себе стимулирующее начало», «позитивное средство воспитания в человеке внутренних регуляторов поведения, побуждающих его активно

¹ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). - М.: Изд-во МГУ, 1981. - С. 170.

² Цветков В.В., Щербак А.И. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. - Киев: Наукова думка, 1985. - С. 10.

³ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - С. 34.

действовать в соответствии с объективными требованиями данной ситуации и объективно обусловленными идеалами времени»¹. Г.В. Атаманчук подчеркивает, что ответственность имеет внутреннее и внешнее выражение. В первом случае личность самосознает свои социальные взаимосвязи и приводит их в соответствие с общественными интересами. Внешнее выражение ответственности заключается во взвешивании и оценке поступков и действий со стороны других людей, общественных институтов².

Таким образом, рассматриваемая в двух направлениях – негативном (ретроспективном) и позитивном (проспективном) – ответственность имеет различное внутреннее содержание. Если первый аспект предполагает наступление последствий нарушения правовых норм и представляет реакцию государства на противоправные действия, сопровождаемую принудительным лишением индивида определенных благ, применением к виновному предусмотренных законом санкций, то второй раскрывается в требовании надлежащего исполнения обязанностей, добросовестного поведения, осознания ответственности перед обществом.

Раскрывая ответственность как правоотношение, в котором на субъекта возлагается правовая обязанность выполнить условия деятельности по достижению определенного результата под угрозой претерпевания определенных лишений и ограничений, а также претерпевание этих лишений и ограничений, А.И. Щербак использует термины «активный» и «пассивный»³. При этом, активный аспект характеризует правоотношение, в котором происходит личностная ориентация поведения, осознанное регулирование желаний, устремлений, деятельности индивида на соответствие предписаниям правовых норм, а пассивный раскрывает правоотноше-

¹ Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. - М., 2002. - С. 533.

² Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 161.

³ Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. - Киев: Наукова думка, 1980. - С. 11-12, 21.

ние, содержанием которого является применение к нарушителю установленных законодательством мер воздействия для пресечения нарушения, возмещения ущерба. И.А. Ильин называл позитивную и негативную ответственность соответственно «предварительной» и «последующей». По мнению философа, предварительная ответственность «есть живое чувство предостояния и призванности», стремление к совершенствованию. Еще не совершив поступка, человек уже знает о своей ответственности. И это дисциплинирует его и вдохновляет. Последующая ответственность есть результат искаженного правосознания, негативного поведения индивида¹. В.Н. Кудрявцев ретроспективную ответственность определял в качестве специфического метода обеспечения позитивной ответственности². Концепцию позитивной ответственности в свое время подверг острой критике ученый-цивилист С.Н. Братусь, отвергший возможность использования при трактовке юридической ответственности в позитивном аспекте такого понятия, как долг, т.к. добровольное исполнение обязанности юридической ответственностью не является. Юридическая ответственность в позитивном правоотношении, по мнению С.Н. Братуса, это опосредованное государственным принуждением исполнение обязанности³. Ученый акцентирует внимание именно на опосредованном, но не добровольном, исполнении обязанности и утверждает, что ответственность, будучи реализацией санкции правовой нормы, возникает как следствие акта применения нормы компетентным правоприменительным (юрисдикционным) органом в связи с правонарушением, и ее нельзя смешивать, ни с односторонним осуществлением управомоченным лицом своего субъективного права, ни с добровольным исполнением обязанности. Ответственность, прежде всего, – это

¹ Ильин И.А. Путь к очевидности. - М.: Республика, 1993. - С. 305-306.

² Кудрявцев В.Н. Право и поведение. - М.: Юридическая литература, 1978. - С. 110.

³ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец-издат, 2001. - С. 82.

исполнение наказания, содержанием которого является претерпевание кары, воспитательных и иных мер¹.

М.С. Строгович, напротив, считает верным и обосновывает необходимость понимания ответственности в позитивном значении - как ответственности за правильное исполнение обязанности, ответственного отношения к порученному делу, как ответственности, лежащей на гражданах все время с момента возложения на них обязанностей и сопровождаемой ответственностью в смысле принуждения, взыскания, санкции лишь в случае нарушения, неисполнения обязанности².

И.Л. Бачило, объединяя два подхода к толкованию ответственности, отмечает необходимость рассмотрения ее с широких позиций, т.е., согласно мнению ученого, только единство трех составных может породить ответственность: сознание долга, сформированное в нормах морали и права; оценка поведения и его социально-значимых последствий; наложение взыскания³. Следовательно, с одной стороны, сущность ответственности заключается в осознании долга и саморегулировании поведения индивидом, его реализации в соответствии с установленными правами и обязанностями, т.е. раскрывается проспективный аспект ответственности. Что касается ретроспективной ответственности, то она раскрывается в процессе оценивания поведения, и в случае его отклонения от нормативных предписаний – в установлении определенных санкций, зависящих от характера правовых последствий и степени причиненного вреда.

Одновременно с этим, обосновывается точка зрения, отрицающая возможность и необходимость двухаспектной трактовки понятия ответственности. Так, О.Э. Лейст считает неверным обозначение различных явлений и связей одним

¹ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец-издат, 2001. - С. 91, 106.

² Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. - 1979. - №5. - С. 78.

³ Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Сергиенко Л.А. и др. Ответственность в управлении. - М.: Наука, 1985. - С. 8.

термином «ответственность», приведшего к представлению, что позитивная и негативная ответственности – два аспекта одного понятия, так как взгляд на позитивную ответственность лишь как на другой аспект негативной ответственности опасен непомерным смещением акцентов¹. Что касается позитивной ответственности, то О.Э. Лейст называет ее «конститутивной ответственностью», правовое содержание которой характеризуется обязанностью ответственного органа отчитываться перед вышестоящим органом, действовать в пределах своей компетенции и т.д. К позитивной ответственности он также предлагает отнести функциональную ответственность, означающую определение круга социально-важных дел, относящихся к ведению какого-либо органа, постановку перед этим органом задач и целей, наделение его правомочиями, необходимыми для достижения этих целей². Подобного мнения придерживается В.А. Масленников, указывая на необходимость раскрытия позитивной ответственности не в виде «стороны» или «аспекта» общего понятия юридической ответственности, а в качестве самостоятельного явления – правового долга, понимаемого как необходимость определить свое поведение не только по обязанности, но и по убеждению в правильности, разумности закона и принципов права³. Исходя из того, что критериями позитивной ответственности являются постоянство, добровольность, осознанность личности за надлежащее поведение, Н.И. Матузов предлагает назвать позитивную ответственность статусной ответственностью, поскольку она вытекает из реального социально-правового статуса субъекта⁴. Эта же точка зрения прослеживается в работе К.С. Бельского, со-

¹ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). - М.: Изд-во МГУ, 1981. - С. 227-229.

² Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). - М.: Изд-во МГУ, 1981. - С. 218-220.

³ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - С. 132.

⁴ Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Юрист, 2001. - С. 278.

гласно которой позитивная ответственность является следствием статуса государственного служащего, логически вытекает из его служебного положения, функций, которые он осуществляет, из тех социально и юридически значимых действий, которые он осуществляет и за которые обязан считываться¹.

Таким образом, тема ответственности, несмотря на достаточно глубокую разработанность, является по-прежнему актуальной. Вместе с тем, нельзя не согласиться с С.Н. Братусем, что многочисленные точки зрения по некоторым аспектам ответственности иногда уводят от основной, магистральной линии исследования, задача которого – установить значение ответственности как средства обеспечения законности. Необходимо освобождение от многозначности понятия ответственности и выделение ее основного назначения – обеспечение исполнения обязанности². Необходимо обоснование юридической конструкции, способной объединить в своем содержании ответственность как гарантию надлежащего исполнения обязанностей и рациональную, соответствующую правовым нормам реализацию предоставленных прав.

В зависимости от отраслевой принадлежности различают уголовную, административную, материальную, дисциплинарную ответственность. Следует отметить, ссылаясь на утверждение О.Э. Лейста, что деление ответственности в зависимости от отрасли права не совпадает с отраслевой структурой права, поскольку видов ответственности меньше, чем отраслей права, а за нарушение норм различных отраслей права может применяться ответственность одного и того же вида³. Ряд работ посвящен вопросам конституционной ответ-

¹ Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (Понятие, формы, факторы укрепления): Учебное пособие. - М., 1988. - С. 42-43.

² Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец-издат, 2001. - С. 41.

³ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). - М.: Изд-во МГУ, 1981. - С. 128.

ственности, среди которых особо следует выделить работу Г.С. Сапаргалиева и Ж. Салимбаевой. Авторы на основе анализа Конституции и иных законов Республики Казахстан раскрывают понятие конституционной ответственности, выявляют ее характерные черты¹.

Имеет место также дифференциация ответственности в зависимости от характера санкций, выраженному в них способу и порядку реализации. На этой основе О.Э. Лейст выделяет правосстановительную и штрафную ответственность. Если для правосстановительной ответственности является приоритетным точное определение уже существующих обязанностей субъекта ответственности, их принудительное осуществление, то штрафная ответственность, объединяющая уголовную, административную и дисциплинарную ответственности, характеризуется точной квалификацией правонарушения, индивидуализацией наказания или взыскания, применением мер принуждения².

Дифференциация ответственности обусловлена и социальной ролью субъекта общественных отношений. Подтверждением этому является выделяемая Е.А. Агеевой в числе значимых параметров, раскрывающих суть ответственности, общественная сущность человека, как участника общественных отношений, находящая свое выражение в выполняемой им роли в системе отношений³. В этой связи, различают ответственность государственных служащих, военнослужащих, работников организаций образования, работников учреждений здравоохранения и т.д.

Личность, обретая определенный правовой статус участника правоотношений, представителя отдельной профессиональной группы, становится субъектом юридической ответственности, а его деятельность – объектом контроля, оце-

¹ Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. - Алматы: Жеті жарғы, 2001.

² Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). - М.: Изд-во МГУ, 1981. - С. 130-169.

³ Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). - Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. - С. 9.

нивания на соответствие требованиям законности, правопорядка. Как известно, характер служебной деятельности, мера свободы, непосредственно граничащей с долженствованием, объем прав и обязанностей государственного служащего определяют место и роль в служебной иерархии. Ответственность здесь выступает не просто как элемент правового статуса, как категория, характеризующаяся целеполаганием и целеориентированием деятельности служащего, но, как указывает Л.А. Сергиенко, связующим звеном между правами и обязанностями. Изначально ответственность определяет их обязательность, в процессе управления обеспечивает рассмотрение их служащими под углом зрения долженствования, а затем реализует притязания государства через соответствующие каналы¹.

В соответствии с законодательством, государственные служащие за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей несут гражданско-правовую, дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан. И.Н. Пустовалова обосновывает возможность установления моральной ответственности, а за нарушение конституционных норм и норм закона о правовом статусе государственных служащих - конституционной ответственности². Мы придерживаемся мнения Г.С. Сапаргалиева, что не всякая ответственность за нарушение конституционных положений является конституционной ответственностью³. В частности, нарушение конституционной обязанности уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей влечет как в административную, так и уголовную ответственность. Таким образом, сформулированная И.Н. Пустоваловой сущность конститу-

¹ Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Сергиенко Л.А. и др. Ответственность в управлении. - М.: Наука, 1985. - С. 152.

² Пустовалова И.Н. Ответственность государственных служащих по законодательству Кыргызской Республики: дисс. ...канд. юрид. наук. - Алматы, 1999. - С. 41, 123, 130.

³ Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. - Алматы: Жеті жарғы, - 2001. - С. 5.

ционной ответственности государственных служащих в ретроспективном понимании (а примененная автором трактовка «нарушение норм» предполагает ретроспективный аспект) как бы растворяется в других видах ответственности. Основываясь на доводы О.Э. Лейста, полагаем, что употребление понятия «конституционная ответственность» применимо лишь при рассмотрении позитивного аспекта ответственности государственных служащих.

Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» установлено понятие дисциплинарного проступка, за совершение которого предусмотрена дисциплинарная ответственность. Так, под дисциплинарным проступком понимается противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение служебной дисциплины и служебной этики, а равно несоблюдение установленных законами Республики Казахстан ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе. Дисциплинарными проступками также признаются увольнение по собственному желанию лиц, совершивших дисциплинарный проступок, влекущий увольнение по отрицательным мотивам, неправомерное назначение лиц на административные государственные должности и (или) освобождение лиц с административных государственных должностей, неправомерное наложение дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих, разглашение содержания тестовых заданий и иных конкурсных вопросов, умышленное принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с Правилами наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах прохождения государственной службы»¹, дис-

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы».

дисциплинарные проступки подразделяются на незначительные, значительные и грубые. Незначительным проступком является проступок, совершенный административным государственным служащим, не имеющим дисциплинарного взыскания, или после снятия ранее наложенного взыскания, за который налагается взыскание в виде замечания, выговора и строго выговора. Значительным проступком является проступок, совершенный административным государственным служащим при наличии не снятого взыскания в виде замечания, выговора или строго выговора, за который налагается взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии или понижения в должности. При этом, в случаях допущения дисциплинарных проступков, за совершение которых предусмотрено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии или понижения в должности по основаниям в соответствии с законодательством о государственной службе, дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии или понижения в должности налагается независимо от наличия не снятого дисциплинарного взыскания. Грубым проступком является проступок, за совершение которого предусмотрены увольнение, взыскания в виде понижения в должности или предупреждения о неполном служебном соответствии по основаниям в соответствии с действующим трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, либо совершенный административным государственным служащим при наличии не снятого взыскания в виде понижения в должности или предупреждения о неполном служебном соответствии, за который налагается взыскание в виде увольнения с занимаемой должности.

Дисциплинарными проступками, дискредитирующими государственную службу, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», признаются следующие деяния государственных служащих:

- неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций;

- использование своих должностных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением своих материальных интересов либо близких родственников и свойственников;

- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении и продвижении по государственной службе;

- оказание неправомерного предпочтения физическим и (или) юридическим лицам при подготовке и принятии решений;

- оказание кому бы то ни было любого не предусмотренного законодательством Республики Казахстан содействия в осуществлении предпринимательской и иной связанной с извлечением дохода деятельности;

- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении государственных функций, если таковая не подлежит официальному распространению;

- необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законодательством Республики Казахстан, либо ее задержка, передача недостоверной или неполной информации;

- требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законодательством Республики Казахстан;

- передача государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов;

- дарение подарков и оказание неслужебных услуг официальным лицам для получения с использованием должностных полномочий указанных лиц имущественной выгоды, блага либо преимущества;

- явное воспрепятствование физическим или юридическим лицам в реализации их прав, свобод и законных интересов;

- грубые нарушения требований к организации и проведению проверок в отношении субъектов предпринимательства, установленных в подпунктах 1), 2), 3), 4) и 7) статьи

151, подпунктах 2), 6) и 8) пункта 2 статьи 156 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан;

- делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим или юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль и надзор за нею;

- передача государственных контрольных и надзорных функций организациям, не имеющим статуса государственного органа;

- участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися с ними в иной зависимости по службе или работе должностными лицами;

- принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и иных форм от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан;

- принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций от государственных служащих и иных лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе;

- принятие приглашений во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц как иностранных, так и Республики Казахстан, за исключением поездок: а) по приглашению супруга (супруги), родственников за их счет; б) по приглашению иных физических лиц (с согласия вышестоящего должностного лица или органа), если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых; в) осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан или на взаимной договоренности между государственными органами Республики Казахстан и государственными органами иностранных государств за счет средств соответст-

вующих государственных органов и (или) международных организаций; г) осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо органа для участия в научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях за счет средств организаций, в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких организаций;

- использование не предусмотренных законодательством Республики Казахстан преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества.

За совершение дисциплинарного проступка на государственных служащих налагаются следующие виды взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии или понижение в государственной должности; увольнение с занимаемой государственной должности. При этом отмечено, что законами Республики Казахстан могут устанавливаться иные виды взысканий.

Дисциплинарное взыскание в виде понижения в государственной должности налагается при наличии любой вакантной нижестоящей государственной должности и соответствии государственного служащего квалификационным требованиям, установленным к данной государственной должности. Понижение в государственной должности осуществляется без проведения конкурсных процедур.

Дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии налагается при отсутствии возможности наложения дисциплинарного взыскания в виде понижения в государственной должности.

Дисциплинарное взыскание в виде увольнения с занимаемой государственной должности налагается по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Казахстан.

Повторное совершение любого из указанных дисциплинарных проступков в течение года после наложения дисциплинарного взыскания за первый дисциплинарный про-

ступок влечет увольнение с занимаемой государственной должности.

Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка. Дисциплинарное взыскание за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, указанных выше, налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка. В случае прекращения уголовного дела органом уголовного преследования или судом либо производства по делу об административном правонарушении, но при наличии в деяниях лица признаков совершения дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу, дисциплинарное взыскание налагается не позднее трех месяцев со дня принятия решения о прекращении уголовного дела, но не позднее одного года со дня совершения данного проступка.

Порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности регламентирован Правилами наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах прохождения государственной службы»¹.

В соответствии с указанными Правилами дисциплинарное взыскание на политического государственного служащего налагается вышестоящим должностным лицом (органом) или лицом, имеющим право назначения на должность и освобождения от должности служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

Так, дисциплинарное взыскание на политических государственных служащих:

1) назначаемых Президентом Республики Казахстан, налагается им по собственной инициативе или представлении

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы».

ям непосредственных руководителей этих служащих, иных уполномоченных Президентом Республики Казахстан должностных лиц или государственных органов;

2) Администрации Президента, назначаемых Руководителем Администрации, – Руководителем Администрации по собственной инициативе или представлениям руководителей структурных подразделений Администрации Президента или должностных лиц, курирующих деятельность политических государственных служащих;

3) Канцелярии Премьер-Министра и центральных исполнительных органов – Правительством или Премьер-Министром по собственной инициативе либо по представлениям соответственно Руководителя Канцелярии, членов Правительства;

4) аппаратов палат Парламента – бюро этих палат по представлениям председателей палат;

5) местных исполнительных органов – вышестоящими руководителями этих исполнительных органов;

6) иных политических государственных служащих – руководителями государственных органов по собственной инициативе или представлениям непосредственных руководителей этих служащих.

По решению Президента Республики Казахстан нарушения норм служебной этики, в том числе дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу, допущенные политическими государственными служащими, назначаемыми Президентом Республики Казахстан, и их заместителями, могут рассматриваться Комиссией при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией. Данная Комиссия вправе вносить рекомендации о проведении служебного расследования, а также предложения о дисциплинарной ответственности должностных лиц вплоть до увольнения с занимаемой должности.

Нарушение норм служебной этики, в том числе дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу, допущенные акимами городов, являющихся административными центрами областей, рассматриваются советами

по этике уполномоченного органа по делам государственной службы в областях, городах республиканского значения, столице, которые вправе вносить рекомендации о проведении служебного расследования, а также предложения о дисциплинарной ответственности должностных лиц вплоть до их увольнения с занимаемой должности.

Дисциплинарная ответственность административных государственных служащих корпуса «А», за исключением акимов городов областного значения, районов областей и районов в городах, рассматривается Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан либо по ее поручению кадровой комиссией области, города республиканского значения, столицы (Региональная кадровая комиссия).

Дисциплинарная ответственность акимов городов областного значения, районов областей и районов в городах, за исключением нарушений норм служебной этики, в том числе допущения дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, рассматривается Региональной кадровой комиссией.

Для рассмотрения материалов служебного расследования, исследования фактов, касающихся дисциплинарного проступка административных государственных служащих корпуса «Б», и вынесения соответствующих рекомендаций, в государственном органе создается дисциплинарная комиссия.

Дисциплинарную ответственность государственных служащих категорий В-1, С-1, С-2, а также С-О-1, С-О-2 Агентства, допустивших нарушение норм служебной этики, в том числе дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу, рассматривает Комиссия по этике Агентства, которая вырабатывает рекомендации о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность акимов городов областного значения, районов областей и районов в городах, административных государственных служащих категорий С-О-1, С-О-2, С-Р-1, С-Р-2, D-1, D-2, D-О-1, D-О-2, E-1, E-2, E-Р-1, E-Р-2, допустивших нарушение норм служебной этики, в

том числе дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу, рассматривается советами по этике Агентства в областях, городах республиканского значения, столице.

В случаях, когда в рамках одного дисциплинарного производства необходимо рассмотреть проступки нескольких административных государственных служащих разных категорий, дисциплинарная ответственность рассматривается органом либо должностным лицом, имеющим право рассматривать проступок служащего, имеющего более высокий статус (категорию).

До наложения дисциплинарного взыскания на политического государственного служащего может быть проведено служебное расследование. От виновного в совершении проступка должно быть истребовано письменное объяснение. Отказ дать письменное объяснение не может служить препятствием для наложения дисциплинарного взыскания.

При совершении административным государственным служащим дисциплинарного проступка с него истребуется письменное объяснение. В случае совершения административным государственным служащим незначительного дисциплинарного проступка, если в письменном объяснении он согласен с фактом совершения, им данного проступка, то уполномоченное лицо имеет право наложить взыскание в виде замечания, выговора или строгого выговора без проведения служебного расследования. В случае, если административный государственный служащий в своем письменном объяснении не согласен с фактом совершения им проступка, то по приказу уполномоченного лица должно быть проведено служебное расследование в соответствии с порядком, определенным указанными выше Правилами. В случае отказа административным государственным служащим дать письменное объяснение работниками службы управления персоналом (кадровой службы) либо уполномоченными должностными лицами составляется соответствующий акт. Отказ административного государственного служащего дать письменное объяснение не может служить препятствием для про-

ведения служебного расследования. До рассмотрения материалов о дисциплинарном проступке Национальной комиссией, Комиссией по этике, Региональной кадровой комиссией, Советом по этике или Комиссией от служащего, в отношении которого ведется служебное расследование, службой управления персоналом (кадровой службой) либо уполномоченными должностными лицами истребуется письменное объяснение.

Отказ административного государственного служащего, в отношении которого ведется служебное расследование, дать письменное объяснение не может служить препятствием для направления материалов служебного расследования на рассмотрение Национальной комиссии, Комиссии по этике, Региональной кадровой комиссии, Совета по этике, Комиссии и принятия решения о наложении взыскания. В этом случае работником службы управления персоналом (кадровой службы) либо уполномоченными должностными лицами в произвольной форме составляется акт об отказе в даче письменного объяснения.

В случае отказа административного государственного служащего, в отношении которого рассматривается дисциплинарная ответственность, подтвердить своей подписью ознакомление с материалами служебного расследования, работниками службы управления персоналом (кадровой службы) либо уполномоченными должностными лицами составляется соответствующий акт.

О наложенном дисциплинарном взыскании политический государственный служащий, подвергнутый взысканию, ставится в известность службой управления персоналом (кадровой службой) соответствующего государственного органа под роспись. В случае невозможности ознакомить с актом о наложении дисциплинарного взыскания политического государственного служащего, подвергнутого взысканию, служба управления персоналом (кадровая служба) направляет ему копию акта письмом с уведомлением. Отказ политического государственного служащего в ознакомлении с актом о наложении дисциплинарного взыскания фиксируется

службой управления персоналом (кадровой службой) в письменной форме. Дисциплинарное взыскание может быть объявлено политическому государственному служащему на заседании соответствующего государственного органа, его коллегии или в присутствии служащих, определяемых должностным лицом, наложившим это взыскание.

Дисциплинарные взыскания на политических государственных служащих налагаются путем издания следующих актов:

- указа или распоряжения Президента Республики Казахстан;
- постановления Правительства Республики Казахстан;
- распоряжения Премьер-Министра Республики Казахстан;
- приказов или предусмотренных законодательством иных актов руководителей центральных и местных исполнительных органов и иных уполномоченных должностных лиц.

Сведения и акты о дисциплинарных взысканиях подлежат учету службой управления персоналом (кадровой службой) государственного органа путем занесения в послужной список политического государственного служащего.

Сведения о дисциплинарных взысканиях, наложенных руководителем государственного органа на политических государственных служащих, допустивших дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу, подлежат обязательному представлению службой управления персоналом (кадровой службой) в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам.

Дисциплинарные взыскания на административных государственных служащих налагаются путем издания приказов, распоряжений уполномоченного лица. Акт о наложении дисциплинарного взыскания службой управления персоналом (кадровой службой) направляется для ознакомления непосредственному руководителю структурного подразделения административного служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, и руководству государственного органа.

Сведения о дисциплинарных взысканиях, наложенных уполномоченным лицом на служащих, допустивших дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу, подлежат обязательному представлению службой управления персоналом (кадровой службой) в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам.

Одной из правовых гарантий государственного служащего при рассмотрении вопроса привлечения его к ответственности является запрет наложения взыскания в период: 1) временной нетрудоспособности государственного служащего; 2) нахождения государственного служащего в отпуске или командировке; 3) освобождения государственного служащего от исполнения своих должностных обязанностей на время выполнения им государственных или общественных обязанностей; 4) нахождения государственного служащего на подготовке, переподготовке, курсах повышения квалификации и стажировке; 5) обжалования государственным служащим в судебном порядке актов государственных органов о совершении им дисциплинарного проступка.

Кроме того, государственный служащий должен быть ознакомлен со всеми материалами, связанными с привлечением его к дисциплинарной ответственности, ему предоставляется право лично участвовать в процедуре служебного расследования. Действия и решения государственного органа или должностного лица могут быть обжалованы привлекаемыми к ответственности государственными служащими перед вышестоящим руководством, в уполномоченный орган или его территориальные подразделения либо в суд. Если в течение шести месяцев со дня наложения взыскания административный государственный служащий не будет подвергнут новому взысканию, то он считается не подвергавшимся взысканию. Для сравнения, во Франции данный срок составляет три года, по истечении которого служащий имеет право «на прощение», т.е. из его личного дела дисциплинарное взыскание автоматически удаляется.

Если в результате служебного расследования будет сделан вывод о том, что административный государственный

служащий допустил действия, имеющие возможные признаки состава уголовного правонарушения, либо административного правонарушения, уполномоченное лицо незамедлительно передает полученные материалы в правоохранительные или иные органы.

Единственным основанием уголовной ответственности государственных служащих является совершение уголовного правонарушения, то есть деяния, содержащего все признаки состава преступления либо уголовного проступка, предусмотренного Уголовным кодексом Республики Казахстан. Отличительной чертой коррупционных и иных уголовных правонарушений против интересов государственной службы и государственного управления является то, что они совершаются специальными субъектами – государственными служащими – причиняют или могут причинить существенный вред тем общественным отношениям, которые составляют содержание деятельности государственного аппарата и государства в целом. К правонарушениям, посягающим на интересы государственной службы и государственного управления, Уголовным кодексом Республики Казахстан отнесены: злоупотребление должностными полномочиями; превышение власти или должностных полномочий; присвоение полномочий должностного лица; незаконное участие в предпринимательской деятельности; воспрепятствование законной предпринимательской деятельности; получение взятки; дача взятки; посредничество во взяточничестве; служебный подлог; бездействие по службе; халатность.

Вопросам уголовной ответственности государственных служащих посвящены отдельные исследования, среди которых следует выделить работу А.Н. Агыбаева «Ответственность должностных лиц за служебные преступления». Автором были рассмотрены квалификационные признаки таких видов должностных преступлений, как злоупотребление властью или служебным положением; превышение власти или

служебных полномочий; халатность; взяточничество; служебный подлог; дискредитирование власти¹.

При изучении правонарушений против интересов государственной службы и государственного управления необходимо четкое определение служебного преступления. Как отметил И.И. Рогов, это даст возможность правоприменительным органам проводить различие между служебными и иными преступлениями, близкими по характеру к служебным, установить круг лиц, являющихся субъектами служебного преступления, определить правильную квалификацию деяния субъекта, отграничить это преступление от дисциплинарного проступка².

Объединенные в единый блок, служебные правонарушения имеют общие признаки, в совокупности составляющие их содержание. И.И. Рогов в числе таких признаков выделил следующие: посягательство на нормальную, законную деятельность государственного аппарата; действие или бездействие лица, нарушающее интересы службы, повлекшее существенные нарушения прав и законных интересов граждан, общества или государства; общественно опасное деяние, совершенное должностным лицом; общественно опасное деяние, совершенное виновно, т.е. умышленно или неосторожно³. Таким образом, объектом служебных правонарушений является нормальная, полноценная, основанная на требованиях законности деятельность государственного аппарата, права и законные интересы граждан, государственных органов, организаций, государства. Объективную сторону характеризует действие или бездействие государственного служащего, повлекшее причинение существенного вреда государственным или общественным ин-

¹ Агыбаев А.Н. Ответственность должностных лиц за служебные преступления. - Алматы: Жеті Жарғы, 1997. - С. 91-243.

² Уголовное право Республики Казахстан. Особенная часть: Учебник /Под ред. И.И. Рогова, С.М. Рахметова. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - С. 613-614.

³ Уголовное право Республики Казахстан. Особенная часть: Учебник / Под ред. И.И. Рогова, С.М. Рахметова. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - С. 616-617.

тересам или охраняемым законом правам и интересам граждан. Субъективная сторона служебных правонарушений характеризуется личным волеизъявлением виновного лица, т.е. только умышленной формой вины. Исключение составляет преступление, предусмотренное ст. 371 Уголовного кодекса Республики Казахстан – халатность, субъективная сторона которой характеризуется неосторожностью в виде легкомыслия или небрежности. Субъектом служебных правонарушений является государственный служащий. При рассмотрении таких правонарушений, как получение взятки, дача взятки либо посредничество во взяточничестве материальное вознаграждение является предметом правонарушения. При служебном подлоге предметом правонарушения являются официальные документы.

Наряду с этим, государственные служащие могут быть привлечены к уголовной ответственности на общих основаниях, предусмотренных уголовным законодательством, т.е. выступать не только в качестве специального субъекта.

Основанием административной ответственности государственных служащих является совершение ими деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях¹. В соответствии с данным Кодексом, административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое предусмотрена административная ответственность. Важно отметить, что административная ответственность за правонарушения наступает, если эти правонарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с законодательством уголовной ответственности.

Говоря об административной ответственности государственных служащих, А.Ф. Ноздрачев выделяет следующие ее задачи: охрана общественных отношений, формируемых в

¹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235-V ЗРК.

процессе деятельности по исполнению полномочий государственных органов, от противоправного, противоречащего государственным потребностям поведения; гарантирование прав граждан; воспитание государственных служащих в духе соблюдения различных административных правил и тем самым предотвращение дисциплинарных правонарушений; достижение требуемого законами, приказами, распоряжениями и указаниями вышестоящих в порядке подчиненности руководителей поведения на государственной службе¹. Подчеркнем, что государственный служащий как специальный субъект привлекается к административной ответственности при условии совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных полномочий, либо с использованием должностного положения. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях содержит отдельную главу «Административные коррупционные правонарушения» (глава 34), объединяющую в себе правонарушения, посягающие на интересы государственной службы. Объективная сторона данных правонарушений выражается в следующем: получение государственным служащим лично или через посредника незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг за действия (бездействие) в пользу лиц, их предоставивших, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия государственного служащего (ст. 677); занятие государственными органами предпринимательской деятельностью вне возложенных на них законодательством функций либо принятие материальных благ и преимуществ, помимо установленных источников финансирования (ст. 679); непринятие государственным служащим (категория государственных служащих определена в ст. 680) в пределах своих полномочий мер по устранению нарушений законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции либо в отношении подчиненных ему лиц, виновных в совершении коррупционных право-

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - С. 498.

нарушений, либо принятие указанных мер с нарушением законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции, либо непредоставление соответствующей информации в органы государственных доходов по месту жительства виновных лиц (ст. 680); принятие государственным служащим (категория государственных служащих определена в ст. 681) на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление (ст. 681).

При совершении иных административных правонарушений государственные служащие подлежат ответственности на общих основаниях.

Материальная ответственность государственного служащего наступает за ущерб, причиненный государственному органу, в случаях и размерах, предусмотренных законодательством Республики Казахстан. Обязательным условием материальной ответственности является фактическое, но не возможное причинение имущественного вреда; наличие причинной связи между действиями или бездействиями государственного служащего и наступившими последствиями; наличие вины служащего, выражающейся в умышленном или неосторожном нарушении своих обязанностей; непосредственное нарушение служебных обязанностей. Он обязан возместить прямой действительный ущерб, причиненный государственному органу. Важно подчеркнуть, что материальная ответственность государственного служащего за ущерб, причиненный государственному органу, исключается, если ущерб возник в результате непреодолимой силы, либо крайней необходимости, необходимой обороны, а также неисполнения государственным органом обязанности по обеспечению надлежащих условий для сохранности имущества, переданного государственному служащему. Помимо рассмотренных видов ответственности, в юридической литературе освещены также вопросы моральной и политической ответственности государственных служащих. Как отметил В.А. Воробьев, правовой статус служащих включает юридическую, а в известной мере и политическую ответственность в качестве самостоятельного необходимого элемента их ста-

туса¹. Н.А. Головко, рассматривая моральную ответственность в качестве осознания личностью необходимости добросовестного выполнения общественных требований и норм морали, выделяет две ее формы: ответственность, которая объективно вытекает из характера совершаемых действий и поступков, и ответственность как возможность и способность личности на основе свободного выбора принимать оптимальные решения и сознательно совершать поступки². Моральные взыскания выражаются в различных формах: в публичном осуждении, критике, обязанности принести публичное извинение, в обсуждении. Следовательно, для моральной ответственности, как и для юридических видов ответственности, свойственна негативная форма, отличающаяся неюридическим характером меры воздействия. Негативный аспект характеризуется необходимостью государственным служащим отчитываться в своих действиях, влекущих применение определенных мер морального воздействия. Позитивный аспект моральной ответственности раскрывается в осознании государственным служащим своего долга, морали, соблюдении всех установленных в отношении него требований. Отличительной чертой моральной ответственности является то, что меры морального воздействия имеют место и при наложении взысканий в соответствии с юридическими видами ответственности. Так, при наложении дисциплинарного либо административного взыскания, и, тем более, уголовного наказания, значение моральной стороны ответственности не вызывает сомнения. Эффективность моральной ответственности зависит от осознания личностью своего поведения, способности объективной оценки своих действий и адекватного реагирования на возможные замечания и указания. Как известно, моральное осуждение, отрицательная оценка действий и решений порой оказывают более сильное

¹ Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). - Ростов: Изд-во Ростовского ун-та, 1986. - С. 40.

² Головко Н.А. Свобода и моральная ответственность. - М.: Знание, 1973. - С. 13-14.

влияние, нежели меры взыскания соответствующих видов юридической ответственности.

Подчеркивая особую значимость моральной ответственности, С.Ф. Анисимов отмечает ее широкий социологический аспект – как совокупность объективных требований, предъявляемых обществом к отдельным своим членам, коллективам в виде моральных принципов, норм, выражающих общественную необходимость; в субъективном, психологическом содержании – ответственность как своеобразное состояние сознания (в форме сознания и чувства ответственности, долга, совести)¹. Субъективная сторона моральной ответственности всегда связана с сознательным и свободным выбором моральных требований, выражающих социальную необходимость. Безусловно, что мера ответственности зависит от общественной значимости поведения индивида, его социального статуса, выполняемых социальных ролей. В сфере государственной службы моральная ответственность занимает особое место, и имеет повышенную действенность в регулировании государственно-служебных отношений. Выполняя свои обязанности, государственные служащие должны всецело подчинять свои действия требованиям норм морали и нравственности, соблюдения и укрепления авторитета государственной службы и в целом государства, быть выдержанными, тактичными. Сущность моральной ответственности выражается и в том, что служащие несут ответственность за эффективность, профессионализм, культуру своих действий как в отношениях с гражданами, так и во взаимоотношениях с другими государственными служащими. Говоря о характере юридической ответственности государственных служащих, в целях принятия необходимых мер по ее совершенствованию, укреплению государственной и трудовой дисциплины на государственной службе, отдельные авторы, в данном случае Л.А. Сергиенко, предлагают определить возможные конкретные нарушения служащих по занимаемым должностям². В основе таких разработок

¹ Анисимов С.Ф. Мораль и поведение. - М.: Мысль, 1985. - С. 133-134.

² Бачило И.Л., Шкочихин П.Г., Сергиенко Л.А. и др. Ответственность в управлении. - М.: Наука, 1985. - С. 155.

предлагается заложить принцип установления в должностных инструкциях государственных служащих непосредственной связи между служебными обязанностями и мерой ответственности, зависимости вида взыскания от характера нарушения обязанностей. Правовое закрепление таких взаимозависимостей может служить объективным основанием для решения вопросов об ответственности государственных служащих, так как позволяет четко установить, кто, за что непосредственно отвечает. Более того, поскольку отдельные нарушения непосредственно не влекут наступления негативных последствий, но, повторяясь систематически, способны привести к снижению эффективности деятельности служащих, Л.А. Сергиенко предлагает в ряде случаев оценивать не отдельный поступок служащего, а суммированные, совокупные результаты его работы и принимать решения на основе характеристики таких обобщенных результатов¹. Таким образом, если следовать данному предложению, то основанием ответственности следует считать, в одних случаях, совершение конкретного проступка, а в других – совокупность однородных нарушений.

В заключение следует отметить, что при установлении меры ответственности в отношении государственных служащих немаловажное значение имеет характер, определенность, степень конкретизации юридических обязанностей, а также мера обязательности правовых ограничений. Актуальными являются слова философа: «... человеку подобает жить не состояниями, а действиями, и соответственно отвечать за эти действия»². Выполняя особую социальную роль, реализуя установленные законом полномочия, претворяя в жизнь задачи и принципы государства, государственный служащий всегда находится под пристальным вниманием общества, является объектом оценивания на соответствие его деятельности признанным в государстве нормам и требованиям.

¹ Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Сергиенко Л.А. и др. Ответственность в управлении. - М.: Наука, 1985. - С. 157.

² Ильин И.А. Путь к очевидности. - М.: Республика, 1993. - С. 305.

Заключение

Законодательство, регламентирующее различные аспекты государственной службы, устанавливает границы должного и возможного поведения государственных служащих, определяет объем и меру ответственности за нарушения либо ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей. Установленный порядок и реализация административных процедур имеет своей целью не только обеспечение должного, качественного, основанного исключительно на требованиях правовых норм функционирования государственных органов, но и соблюдение прав и свобод граждан, недопущение использования государственными служащими служебных полномочий в корыстных целях, фактор проявления коррупции.

Реальная защищенность граждан от коррупционных правонарушений не зависит от количества и качества юридических норм, т.к. право не в состоянии отвечать своему предназначению без полноценной, достаточно активной, отвечающей требованиям законности, морали, нравственности деятельности всех граждан, направленной на укрепление основ правового государства. Невозможно создание гражданского общества исключительно на основе правового акта. Этим целям должна отвечать и проводимая правовая политика, являющаяся мощным средством преобразования общества. Кроме того, необходимо конструктивное, взаимовыгодное сотрудничество государства в лице государственных служащих и граждан, поскольку недостаточно формирование механизма реализации кадровой политики в сфере государственной службы, совершенствования правовой базы.

В настоящей работе рассмотрены организационно-правовые аспекты государственной службы Республики Казахстан, этапы ее формирования и модернизации, а также отдельные аспекты реализации правового статуса государственных служащих.

Правовой статус государственных служащих характеризуется сущностью государственно-служебных отношений

и общим конституционным статусом. Дифференциация правового статуса личности на общий, специальный, отраслевой и т.д. имеет свое продолжение в зависимости от той социальной роли, которую выполняет личность в обществе, государстве. Следовательно, правовой статус государственного служащего как специальный правовой статус личности, в свою очередь, дифференцируется на общий и специальный правовой статус административного государственного служащего.

Содержание правового статуса государственных служащих составляют особенности государственно-служебных правоотношений, субъектом которых они становятся. Отражая совокупность разнообразных связей, регулируемых нормами права, содержание правового статуса раскрывается в форме установленных правовых институтов – прав, обязанностей, ограничений, ответственности и гарантий социальной и правовой защищенности административных государственных служащих.

Структурно-функциональная характеристика служебных прав и обязанностей государственных служащих позволила классифицировать права и обязанности в зависимости от осуществляемых функций, возлагаемых на государственных служащих. Нормативно установленные служебные права и обязанности являются основными элементами, раскрывающими содержание общего правового статуса административных государственных служащих. Их единство заключается в том, что они имеют общий источник - государственно-служебные отношения -, определяют круг деятельности административных государственных служащих, в одинаковой мере гарантированы, объективны, не имеют должностной привязки, а значит, являются общими для всех административных государственных служащих, выражают общие правила, установки.

Анализ ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, показал, что по своему содержанию они носят запрещающе-обязывающий характер, выражающийся в запрете совершения конкретных действий, и обяза-

вании совершения действий, предписанных законодательством. Все ограничения являются абсолютными и неотчуждаемыми в течение всего периода осуществления полномочий на государственной службе.

Анализ функционирующих систем государственной службы зарубежных стран показал, что, несмотря на общность функционального назначения, в разных политических системах государственная служба имеет индивидуальные особенности. Поэтому опыт того или иного государства не может служить безусловной основой для формирования национальной концепции государственной службы. Но, вместе с тем, отдельные положительные элементы могут быть весьма интересными и полезными для разработчиков отечественного законодательства. Несмотря на достаточно налаженный механизм правового регулирования, практически каждое государство стремится к усовершенствованию деятельности своего государственного аппарата.

В заключение следует подчеркнуть продолжающееся совершенствование отечественной государственной службы, правовых основ ее регулирования. В Республике Казахстан принят целый ряд нормативных правовых актов, направленных на создание эффективной модели государственной службы с принципиально новым порядком подбора и расстановки кадров, эффективной системой их подготовки. Государственная служба своей организацией и функционированием отражает все особенности и отличительные черты, обусловленные своеобразием исторического развития, государственно-правовых форм, административно-территориального устройства, политической и правовой систем страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты Республики Казахстан:

1. Конституция Республики Казахстан.
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235-V ЗРК.
3. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года 1017-XII «О гражданстве Республики Казахстан».
4. . Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. №349-I.«О государственных секретах».
5. Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года №453-1.
6. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года N 107 «Об административных процедурах».
7. Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года №207-III «О культуре».
8. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года №380-IV «О правоохранительной службе».
9. Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2011 года №407-IV«О науке».
10. Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года №527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан».
11. Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года №105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан».
12. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410-V ЗРК «О противодействии коррупции».
13. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О государственной службе» от 26 декабря 1995 года №2730.
14. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан».
15. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по дальнейшему совершен-

ствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан».

16. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих».

17. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №151 «О некоторых вопросах поступления граждан на административную государственную службу корпуса "А"».

18. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы».

19. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан».

20. Указ Президента Республики Казахстан от 16 августа 2017 года №532 «Об утверждении Правил принесения присяги государственными служащими и депутатами Парламента Республики Казахстан».

21. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года №1126 «Об утверждении Правил передачи имущества государственных служащих в доверительное управление».

22. Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года №125 «Об утверждении Правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих».

23. Приказ председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 октября 2016 года №2 «Об утверждении Правил и условий прохождения испытательного срока и порядка закрепления наставников».

Специальная литература:

1. Назарбаев Н.А. Казахстан-2030. Прозцветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. - 1997. - 11 октября.
2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. - Киев: Наукова думка, 1990. - 148 с.
3. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. - М.: Инфограф, 1999. - 384 с.
4. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). - Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. - 144 с.
5. Агыбаев А.Н. Ответственность должностных лиц за служебные преступления. - Алматы: Жеті Жарғы, 1997. - 304 с.
6. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие /Под ред. А.Н. Козырина. - М.: СПАРК, 1996. - 229 с.
7. Акчурин А.Г., Абдина А.К. Создание системы карьерного роста, подбора и расстановки кадров государственной службы в Республике Казахстан. - Алматы, 2002. - 32 с.
8. Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. - Алматы: Жеті Жарғы, 1999. - 64 с.
9. Анисимов С.Ф. Мораль и поведение. - М.: Мысль, 1985. - 156 с.
10. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. - 352 с.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004. - 584 с.
12. Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы: АЮ-ВШП «Әділет», 2003. - 710 с.
13. Байменов А.М. Основные направления реформирования государственной службы в Республике Казахстан и меры по реализации Закона Республики Казахстан «О государственной службе» //Реформирование казахстанской госу-

дарственной службы: опыт, проблемы, задачи: Материалы междунар. научно-практич. конф. - Астана, 2000. - С. 16-28.

14. Басин В.Я. Россия и казахские ханства в XVI-XVIII в.в. - Алма-Ата, 1971. - 276 с.

15. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. - М.: БЕК, 1993. - 301 с.

16. Бачило И.Л., Щекочихин П.Г., Сергиенко Л.А. и др. Ответственность в управлении. - М.: Наука, 1985. - 303 с.

17. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (Понятие, формы, факторы укрепления): Учебное пособие. - М., 1988. - 99 с.

18. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец-издат, 2001. - 208 с.

19. Братусь С.Н., Гулиев В.Е., Денисов А.И. и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. - М.: Юридическая литература, 1970. - 624 с.

20. Брэбан Г. Французское административное право /Пер. с фр.: Под ред. и со вступит. ст. С.В. Боботова.- М.: Прогресс, 1988. - 488 с.

21. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. - М.: Логос, 1998. - 168 с.

22. Вербовский В.Т. Положение об управлении Туркестанского края /Сост. по офиц. изд. 1829 г., с продолжениями 1906 г. - Ташкент, 1911. - 100 с.

23. Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. - 272 с.

24. Воеводин Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права //Советское государство и право. -1965. - №2. - С. 42-50.

25. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - 300 с.

26. Волох О.В. Правовой статус государственных служащих Республики Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1998. - 145 с.

27. Вольманн Г. Чем объясняется стабильность политического и экономического развития Федеративной Республики Германия. Пер. с нем. //Государство и право. - 1992. - №11. - С. 132-141.

28. Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). - Ростов: Изд-во Ростовского ун-та, 1986. - 128 с.

29. Всеобщая Декларация прав человека //Права человека в международных документах: сб. документов. Ч. 1. - Алматы: Ғылым, 1998. - С. 8-16.

30. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение. - Минск: Наука и техника, 1988. - 328 с.

31. Гегель Г.В.Ф. Философия права /Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. - М.: Мысль, 1990. - 527 с.

32. Герман. О киргизах //Вестник Европы. Ч. СХХ. - М., 1821. - С. 123-138.

33. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - 551 с.

34. Головкин Н.А. Свобода и моральная ответственность. - М.: Знание. 1973. - 64 с.

35. Государственная служба: Учебник /Под ред. В.Г. Игнатова. - М.: МарТ, 2004. - 528 с.

36. Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы /Под ред. Р.Е. Тихонова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Мальцева - М., 1993.- 138 с.

37. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты /Под ред. А.А. Демина. - М.: Книготдел, 2004. - 560 с.

38. Государственная служба основных капиталистических стран /Под ред. В.А. Туманова. - М.: Наука, 1977. - 292 с.

39. Градовский А.Д. Собр. соч. - Т. 8. Ч. II.- СПб., 1907. - 580 с.

40. Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. - М.: Гардарики, 2004. - 416 с.

41. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть). Комментарий /Ответ. ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. - Алматы: Жеті жарғы, 2003. - 832 с.

42. Гудошников Л.М. Система государственной службы в Японии //Советское государство и право. - 1971. - №2. - С. 130-137.

43. Гукасян Р.Е. Концепция слияния прав и обязанностей и административно-командные методы управления //Государство и право. - 1989. - №7. - С. 26-34.

44. Гуринович А.Г. Некоторые вопросы становления и развития института государственной службы в США //Государственная служба в России: проблемы становления: сб. науч. ст. /Под ред. Н.П. Пищулина. - М.: Луч, 1993. - С. 66-77.

45. Гусева А.С., Иглин В.А., Лытов Б.В. и др. Служебная карьера /Под ред. Е.В. Охотского. - М.: Экономика, 1998. - 302 с.

46. Декрет ВЦИК и СНК от 11 (24) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» //Декреты Советской власти 25 октября 1917 г.-16 марта 1918 г. - Т. 1. - М., 1957. – С. 71-72.

47. Дуйсенов Э.Э. Государственная служба: понятие и нормативно-правовые основы: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1997. - 186 с.

48. Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан (постатейный)». – Алматы, 2017. – 360 с.

49. Ергали И.Е.. Соотношение общечеловеческой и служебной этики в профессиональной деятельности государственных служащих //Актуальные вопросы борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими Республики Казахстан: сб.статей /Под общей ред. А.С. Серикбаева. - Астана: Академия госслужбы при Президенте РК, 2005. - С. 96-103.

50. Жалбуров Е.Т. Правовой статус работников правоохранительных органов Республики Казахстан (сравнитель-

но-правовой анализ): автореф. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1999. - 27 с.

51. Жанайдарова С.Ю. Доверительное управление имуществом: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 2003. - 150 с.

52. Жетписбаев Б.А.. Административная ответственность в Республике Казахстан: Учебное пособие / Под общей ред. С.С. Сартаева. - Алматы: Данекер, 2000. - 233 с.

53. Жумагулов Б.Т. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих в Республике Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 2002. - 170 с.

54. Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.Г. Персонал. Словарь понятий и определений. - М.: Экзамен, 1999. - 512 с.

55. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. - М.: Мысль, 1978. - 288 с.

56. Зиманов С.З. Общественный строй казахов первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1958. - 296 с.

57. Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1960. - 294 с.

58. Ибраева А.С., Ибраев Н.С. Теория государства и права: Учебное пособие. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - 432 с.

59. Ильин И.А. Путь к очевидности. - М.: Республика, 1993. - 431 с.

60. Инструкция волостным управителям, аульным старшинам, волостным и аульным съездам Тургайской области. - Оренбург, 1894. - 155 с.

61. Ирошников М.П. Председатель Совета Народных Комиссаров Вл.Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917-1918 гг. - Л.: Наука, 1974. - 448 с.

62. Қазақстан Республикасының мемлекеті мен құқығының негіздері: Оқулық. /Құраст. Е.Б. Баянов. – Алматы, 2003. - 692 б.

63. Калеева Т. Любите оппозицию - врага коррупции //Казахстанская правда. - 1998. - 16 января.

64. Канафин Д.К. Концепция правовой политики и гарантии прав личности в уголовном судопроизводстве //Актуальные проблемы борьбы с преступностью на совре-

менном этапе: Материалы междунар. научно-практич. конф. - Алматы, 2002. - С. 342-346.

65. Кауфман К.П. Проект всеподданнейшего отчета (по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства). - СПб, 1885. - 502 с.

66. Кикнадзе Д.А. Потребности. Поведение. Воспитание. - М.: Мысль, 1968. - 148 с.

67. Китов А.И. Психология управления. - М., 1979. - 522 с.

68. Ковалев А.Г. Психология личности. - М.: Просвещение, 1969. - 391 с.

69. Кодекс законов о труде КазССР. Введен в действие 01 января 1973 г. //Свод законов Казахской ССР. В 13 т. - Алма-Ата, 1986. - Т. 3. - С. 7-75.

70. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. - М.: Юристь, 2001. - 320 с.

71. Коковин А.С., Бачило И.Л., Розенбаум Ю.А., Тихомиров Ю.А. и др. Служащий советского государственного аппарата. - М.: Юридическая литература, 1970. - 280 с.

72. Коломийцев В.Ф. Подготовка государственных служащих во Франции //Государство и право. - 1993. - №11. - С. 95-104.

73. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. - М., 1999. - 448 с.

74. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. - М.: БЕК, 2001. - 592 с.

75. Конституции 16 стран мира: сб. конституций стран-членов СНГ, Балтии и ряда других государств мира / Сост. Ж. Байшев, К. Шакиров. - Алматы: Жеті Жарғы, 1995. - 576 с.

76. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник /Сост. А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - 656 с.

77. Конституция СССР. Конституции союзных советских социалистических республик. - М., 1985. - 744 с.

78. Косолапов Р.И., Марков В.С. Свобода и ответственность. - М.: Политиздат, 1969. - 95 с.

79. Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица: дисс. ... канд. юрид. наук. - Л., 1989. - 217 с.
80. Крафт И.И. Положение об управлении в степных областях. - Б.м., б.г. - 275 с.
81. Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. - М.: Наука, 1982. - 182 с.
82. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. - М.: Юридическая литература, 1978. - 192 с.
83. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. - М.: Юридическая литература, 1978. - 208 с.
84. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М.: Юридическая литература, 1972. - 280 с.
85. Ледях И.А. Политико-правовое положение чиновника в ФРГ // Советское государство и право. - 1974. - №8. - С. 103-108.
86. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). - М.: Изд-во МГУ, 1981. - 240 с.
87. Леонтьева А.А. Управления и суда в сибирских степях. - Б.м., б.г. - 338 с.
88. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. - М.: Наука, 1986. - 263 с.
89. Мальцев Г.В. Советское государство и личность. - М., 1969. - 41 с.
90. Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юридическая литература, 1966. - 195 с.
91. Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право. - 1991. - №12. - С. 90-98.
92. Материалы по истории казахских ханств XV-XVIII веков / Сост.: С.К. Ибрагимов, Н.Н. Мингулов, К.А. Пищулина, В.П. Юдин. - Алма-Ата: НАУКА, 1969. - 647 с.
93. Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - 294 с.
94. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. - Саратов, 1972. - 292 с.

95. Мониторинг состояния кадров государственной службы Республики Казахстан (по состоянию на 1 января 2009 года) //www.Kyzmet.kz.

96. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. - М.: Юридическая литература, 1991. - 160 с.

97. Нестеренко С. Госуправление: от протекционизма к меритократии //Казахстанская правда. - 2004. - 19 февраля.

98. Нестеренко С. Цена интеллекта, или Еще раз о «Болашаке» и госслужбе //Казахстанская правда. - 2004. - 23 июля.

99.Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - 217 с.

100. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. - 592 с.

101. О порядке найма и увольнения рабочих и служащих //Собрание Узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. - 1922. - №22. - Ст. 236.

102. Оболюнский А.В., Семенникова Л.И., Ноздрачев А.Ф. и др. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело, 2000. - 440 с.

103. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М.: Русский язык, 1983. - 816 с.

104. Основин В.С., Бартышев В.И., Бутусова Н.В. и др. Советское государственное право: Учебное пособие. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. - 216 с.

105. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. Утверждены законом СССР от 15.07.1970 г. //Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР 1938-1975 гг. В 4 т. - М., 1975. - Т.3. - С. 3-41.

106. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). - М.: Наука, 1974. - 246 с.

107. Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих Республики Казахстан. Итоги 2008 г. //www.Kyzmet.kz

108. Полежай П.Т. Правовые отношения (конспект лекций). - Харьков, 1965. - 51 с.

109. Положение об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской с извлечениями из Положения об управлении в Туркестанском крае, штатами управления этих областей, объяснительной запиской и правилами об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях Империи. - Б.м., б.г. - 152 с.

110. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография / Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003. - 476 с.

111. Пустовалова И.Н. Ответственность государственных служащих по законодательству Кыргызской Республики: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1999. - 166 с.

112. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. - Алматы: Жеті Жарғы, 2002. - 528 с.

113. Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. - Алматы: Жеті Жарғы, 2001. - 152 с.

114. Сартаева Н.А. Концептуальные основы предупреждения преступности / Под общей ред. А.С. Серикбаева. - Астана: Академия госслужбы при Президенте РК, 2005. - 186 с.

115. Сафронов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел: Монография. - М.: ЮНИТИ-Дана, Закон и право, 2003. - 415 с.

116. Советское административное право: Учебное пособие / Под ред. А.Е. Лунева. - М., 1960. - 478 с.

117. Стариков Ю.Н. Службное право: Учебник. - М.: БЕК, 1996. - 698 с.

118. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. II: Государственная служба. Управленче-

ские действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. - М.: НОРМА, 2002. - 586 с.

119. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. - 1979. - №5. - С. 72-78.

120. Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник. - М., 1945. - 148 с.

121. Сулейманов А.Ф. Общественный контроль в Республике Казахстан: монография. – Алматы, 2012.

122. Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Баспа, 2000. - 256 с.

123. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Туганбаев А.Ш. Казахская ССР в союзе равных. (Очерки государственного развития). - Алма-Ата, 1972. - 192 с.

124. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Н.Г. Александрова. - М.: Юридическая литература, 1974. - 664 с.

125. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. М.Н.Марченко. - М.: ЗЕРЦАЛО, 1998. - 476 с.

126. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М.: Юристъ, 2001. - 776 с.

127. Топорнин Б.Н., Воеводин Л.Д., Витрук Н.В., Масленников В.А. и др. Конституционный статус личности в СССР. - М.: Юридическая литература, 1980. - 256 с.

128. Тулеуов А.С. Договор доверительного управления имуществом: дисс. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 1998. - 175 с.

129. Уваров В.Н. Государственная служба. - Алматы: Каз.ГЮИ, 1996. - 224 с.

130. Уваров В.Н. Стратегия 2030: Подготовка государственных служащих новой генерации // Правовая инициатива. – 1998. - №1. - С. 7-10.

131. Уголовное право Республики Казахстан. Особенная часть: Учебник / Под ред. И.И. Рогова, С.М. Рахметова. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - 792 с.

132. Устав о пенсиях и единовременных пособиях от 09.12.1827 г. // Положение о чинах: сб. документов. - СПб., б.г. - С. 41-56.

133. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР 1938-1975 гг. В 4 т. - М., 1975. - Т. 1. - С. 354-360.

134. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 февраля 1958 г. «О порядке награждения орденами и медалями СССР» // Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР 1938-1975 г. В 4 т. - М., 1975. - Т. 2. - С. 537-552.

135. Хасенов Е.М. Основные проблемные вопросы духовно-нравственного воспитания государственных служащих // Право и государство. - 2001. - №3. - С. 46. - С. 44-48.

136. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. - М.: Омега-Л, 2004. - 382 с.

137. Цветков В.В., Щербак А.И. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. - Киев: Наукова думка, 1985. - 223 с.

138. Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дисс. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2000. - 176 с.

139. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Юрайт-М, 2001. - 432 с.

140. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. - Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1990. - 200 с.

141. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. - Киев: Наукова думка, 1980. - 134 с.

Содержание

Введение.....	3
1 ФОРМИРОВАНИЕ КАЗАХСТАНСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ.....	6
1.1 Становление государственной службы Казахстана и опыт правовой регламентации деятельности государственных служащих	6
1.2 Государственная служба зарубежных стран: карьерная и позиционная модели	28
2 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	56
2.1 Формирование кадрового корпуса государственных служащих.....	56
2.2 Формирование служебной карьеры государственных служащих	77
3 РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	85
3.1 Содержание правового статуса государственных служащих (лексико-семантическое обоснование).....	85
3.2 Структурно-функциональная характеристика служебных прав государственных служащих	112
3.3 Структурно-функциональная характеристика служебных обязанностей государственных служащих.....	138
3.4 Особенности правовых ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе	164
3.5 Ответственность государственных служащих как координирующая форма связи в государственно- служебных отношениях.....	175
Заключение	207
Список использованных источников.....	210

Верстка:
Тлегенова Ж.Ш.
Какимова К.С.

Отдел организации научно-исследовательской и редакционно-
издательской работы Алматинской академии МВД
Республики Казахстан имени М. Есбулатова
050060 Алматы, ул. Утепова, 29

Подписано в печать 12 ноября 2018 г.
Формат 60x84 ¹/₁₆ Бум. тип. №1. Печать на ризографе.
Уч.-изд. л. 9,5. Тираж 500 экз.