

Министерство внутренних дел Республики Казахстан
Карагандинская академия им. Б.Бейсенова

Институт послевузовского образования

Кафедра АП и АД ОВД

ЛЕКЦИЯ

Тема №2: Субъекты административного права.

(время – 1 час)

Подготовил:

доцент кафедры, к.ю.н., полковник полиции Филин В.В.

Протокол заседания кафедры от «____» _____ 2016г.

Караганда

План лекции

Введение

1. Органы исполнительной власти в системе субъектов административно-правовых отношений.

2. Институт государственной службы.

Заключение

Введение

Повышение эффективности государственного управления и соответствующей системы органов власти предполагает четкое разграничение функций и полномочий между структурами, уровнями и звеньями этих органов. Эффективность деятельности любого государственного органа во многом зависит от работающих в нем людей - государственных служащих. Практически компетенция каждого органа государства реализуется в действиях его работников, причем главным образом руководителей, заместителей руководителя органа и его структурных подразделений.

В лекции раскрывается основной институт административного права, определяющий вопросы организации и деятельности такого главного субъекта государственного управления, как органа исполнительной власти и государственных служащих.

1. Органы исполнительной власти в системе субъектов административно-правовых отношений.

Проблеме понятия и определения органа государства (государственного органа), и в частности органа исполнительной власти (государственного управления), посвящено много трудов специалистов разных отраслей права. Причем интерес к ней, как и вообще к теории органов государства, учитывая характер Советского государства, господство административно-командной системы, главными рычагами которых были партийный аппарат и государственные органы, постоянно возрастал. Среди ученых, активно занимающихся этой проблемой, можно отметить Ю.М.Козлова, П.Т.Василенкова, Б.М.Лазарева, У.А.Ямпольскую, И.Л.Бачило, В.М.Манохина, В.Г.Вишнякова, М.И.Пискотина, Б.Н.Габричидзе, И.Н.Пахомова, С.С.Алексеева, Ю.А.Тихомирова, Я.Н.Уманского, А.А.Таранова, В.Н.Уварова и др. В их трудах в известной мере заложены теоретические основы, фундамент современного понимания характера и специфики государственного, и в частности административного органа. Определенный вклад в разработку данной проблематики внесли зарубежные конституционалисты и административисты: Н.Старосьцяк, М.Прело, Б.Гурней и др.¹ Несмотря на усилия названных ученых, проблематика теории органов государства во многом остается недостаточно разработанной, а интерес к ней во всех странах СНГ, особенно России и в частности в Казахстане, в связи с глубокими политическими и социально-экономическими преобразованиями не только не снижается, а непрерывно возрастает, о чем свидетельствуют труды последних лет (российских ученых – С.С.Алексеева, Р.З.Лившица, Ю.А.Тихомирова, К.С.Бельского и казахстанских - А.П.Асылбекова, А.А.Таранова, В.Н.Уварова), а также

¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М.: НОРМА-ИНФРА. М, 1998. – 622с.

практические преобразования органов системы государственного управления нашей республики.

Новый и значительный импульс к разработке этих проблем дала Конституция Республики Казахстан 1995г.: на ее основе проводятся новые теоретические и прикладные исследования². Конституция Республики Казахстан внесла новый и существенный вклад в теорию органов государства, и в частности в определение и классификацию этих органов.

При анализе и формулировании определения органа государства достаточно оригинальный подход применил Б.М.Лазарев. Некоторые высказанные им предложения являются весьма полезными и будут применены нами при характеристике и определении органа исполнительной власти. В начале своего анализа Б.М.Лазарев дает общую характеристику органов как звеньев механизма всякого социального управления, т.е. проявляет широкий философский подход при анализе проблемы органов.

При таком подходе орган может рассматриваться как одна из разновидностей социального института, т.е. учреждения (установления), призванного выполнять конкретные публичные функции, регулировать поведение, деятельность людей ради удовлетворения тех или иных индивидуальных, групповых или общественных потребностей. Во всех социальных группах, где имеются хотя бы зачатки организации, кто-то представляет ее интерес во вне, определяет образ поведения членов группы, принимает решения от имени организации. Б.М.Лазарев сделал следующий вывод: «Орган Советского государства – это прежде всего определенная государственная институция (установление). Орган учреждается государством, образуется в установленном им порядке... выступает по уполномочению его во вне»³.

² Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. М., 1996г. – 560с. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1996г. - 352с. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы, 1998г. – 520с. Сартаев С.С. и др. Конституционное право Республики Казахстан. Учеб. пособие. Алматы, 1994г. – 460с. Уваров В.Н. Теория государственного управления. Часть 1,2,3. Учеб. пособие. Алматы: КазГЮА, 2000,2001,2003г. – 220с. Токтыбеков А.А. Теоретические основы реформирования государственного управления // В кн.: Модернизация: мировой опыт и современный Казахстан. – Ч.1. Алматы, 1998. С.51-60.

³ Органы Советского общенародного государства. М., 1982г. – 228с.

Это несколько иной подход по сравнению с утверждением большинства авторов, что орган государства – основная часть аппарата.

Использование термина «институция» применительно к исполнительной власти, как, впрочем, и ко всей системе государственной власти, не должно носить абсолютного и безоговорочного характера. Необходимы определенные рамки, границы, пределы. Думается, что в принципе Б.М.Лазарев был прав, подчеркивая этот момент. Словом, не каждое государственное установление и институт – орган государства. Орган – особая, специфическая категория из числа государственно-правовых институтов и понятий.

В государстве имеется не мало структурных частей, подразделений государственных органов, которые условно могут быть названы государственными институциями. Но это не значит, что они безоговорочно относятся к органам государства. Например, отдел кадров, плановый отдел министерства – важные его функциональные подразделения, не являющиеся органами государства. Итак, условность формулировки «государственная институция» при определении органа государства очевидна. По нашему мнению, более четко, обоснованно определение органа государства как составной части государственного аппарата – механизма государства. При таком подходе становится ясным, что речь идет об организационно выделенной, относительно обособленной и самостоятельной части единого целого, которым является механизм государства.

Поэтому орган государства – это государственная институция с соответствующим личным составом, официально представляющая наше государство и действующая по его поручению, участвующая в осуществлении его функций, наделенная для этого властными полномочиями и несущая ответственность перед государством за свою деятельность.

Такое определение возможно, но требует существенных корректив и дополнений. Следует иметь в виду, что Конституция Республики Казахстан,

базируясь на принципе разделения властей, серьезно видоизменила терминологию, само деление и классификацию органов государства.

Общепринятым является общее понятие органа государства. Среди специалистов преобладает мнение об обязательности ряда признаков, которые свойственны каждому органу государства.

Учитывая ранее высказанные соображения можно считать наиболее приемлемым следующий вариант формулировки органа государства – это составное и в то же время относительно обособленное подразделение государственного аппарата, которое участвует в осуществлении задач и функций государства и действует от его имени и по его поручению; имеет соответствующую компетенцию и структуру; наделено установленным законодательством объемом властных полномочий; применяет присущие ему формы и методы деятельности⁴.

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, что безусловно отражается на характере и определении органа исполнительной власти. Рассмотрим признаки такого органа, а затем сформулируем его определение и кратко охарактеризуем виды органов исполнительной власти для того, чтобы в дальнейшем исследовать вопросы их классификации и правового положения, что в наших следующих вопросах дипломной работы. Приведем признаки органа исполнительной власти.

Орган исполнительной власти:

- 1) составная часть механизма (системы) исполнительной власти;
- 2) действует или функционирует в сфере исполнительной власти, а не какой-то другой;
- 3) выступает по поручению и от имени государства;
- 4) осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера;

⁴ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М.: НОРМА-ИНФРА. М, 1998.

5) обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

Таким образом, орган исполнительной власти – это составная часть механизма или системы исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

Виды органов исполнительной власти отражают особенности разновидностей данных органов, их организационно-структурное строение, задачи, функции и полномочия, т.е. компетенцию, формы и методы деятельности.

Следует отметить, что согласно Конституции РК активное участие в осуществлении каждой из трех конституционно закрепленных ветвей власти принимает Президент, в том числе и исполнительной, но основным здесь является то, что именно он осуществляет государственную власть, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Статус органов исполнительной власти (и система) прошел довольно существенную эволюцию.

К видам органов исполнительной власти принято относить Президента РК, высшие органы – Правительство РК, центральные органы – министерства и комитеты, местные органы - акиматы.

Министерства (отраслевые ведомства) – это центральные органы исполнительной власти (государственного управления), действующие на основе и во исполнение законов, наделенные необходимым объемом государственно-властных полномочий, осуществляющие руководство порученными им отраслями управления (в области хозяйственной, социально-культурной, административно-политической деятельности) и призванные нести ответственность за их состояние и развитие.

Комитеты (межотраслевые органы) – это государственные органы исполнительной власти, действующие на основе и во исполнение законов и наделенные государственно-властными полномочиями в целях согласования, регулирования, контроля и направления отдельных сторон деятельности не подчиненных им (не входящих в их систему) органов и организаций для обеспечения единства при решении вопросов, имеющих общегосударственное либо административно-территориальное значение⁵.

Говоря об организационно-правовых формах исполнительной власти следует рассматривать условия их правовой регламентации.

Так, Министерство является центральным исполнительным органом Республики, осуществляющим руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также в пределах, предусмотренных законодательством, - межотраслевую координацию. Министерство образуется, реорганизуется и упраздняется Президентом Республики по предложению Премьер-Министра Республики. Министерство полномочно в пределах своей компетенции самостоятельно принимать решения по вопросам, не отнесенным к компетенции Правительства Республики. Структура министерства утверждается соответствующим министром. Структурными подразделениями министерства являются ведомства, департаменты и управления. Коллегия министерства является консультативно-совещательным органом при министре. Численный и персональный состав коллегии утверждается министром из числа руководителей структурных подразделений министерства. Решения, принимаемые министерством, оформляются приказами министра.

Центральным исполнительным органом, не входящим в состав Правительства, является агентство Республики Казахстан, образуемое, реорганизуемое и упраздняемое Президентом Республики по предложению Премьер-Министра Республики. Агентство осуществляет руководство

⁵ Министерства, государственные комитеты и ведомства Союзной республики. / Совершенствование правового статуса и деятельности. Под. ред. В.И.Семенкова, В.И.Шабайлова. – Минск, 1984г. – 272с.

соответствующей отрасли (сферой) государственного управления, а также в пределах, предусмотренных законодательством, - межотраслевую координацию и иные специальные исполнительные и разрешительные функции. Структура агентства утверждается его руководителем - председателем - и состоит, как правило, из департаментов и управлений. При председателе агентства образуется коллегия, являющаяся консультативно-совещательным органом. Численный и персональный состав коллегии утверждается председателем агентства. Актами агентства являются приказы председателя агентства.

Не менее важным структурным элементом системы является – Ведомство - комитет центрального исполнительного органа Республики. Ведомство может иметь свои территориальные подразделения. Ведомство образуется, реорганизуется и упраздняется Правительством Республики по представлению руководителя соответствующего центрального исполнительного органа. Ведомство, в пределах компетенции центрального исполнительного органа Республики, осуществляет специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, а также межотраслевую координацию либо руководство подотраслью (сферой) государственного управления. Формой акта, издаваемого ведомством, является приказ руководителя ведомства. Структура, компетенция и порядок взаимодействия ведомства с иными государственными органами определяются Правительством⁶.

Закон о Правительстве также предусматривает функционирование консультативно-совещательных органов: Комиссии, советы и иные консультативно-совещательные органы образуются при Правительстве Республики для выработки предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства. Консультативно-совещательные органы возглавляет Премьер-Министр, его заместители, члены Правительства.

⁶ Конституционный Закон Республики Казахстан от 18.12.1995г. № 2688 «О Правительстве РК» . с.22-24

Решения консультативно-совещательных органов при Правительстве носят рекомендательный характер.

Следует также иметь в виду, что министерства и комитеты наделены рядом общих и специфических признаков, характеризующих их роль и место в системе государственного механизма. К которым к примеру можно отнести предмет их деятельности, компетенция, средства ее реализации и обеспечения, формы и методы работы.

Классификация органов исполнительной власти означает их деление, группирование по определенным критериям, основаниям, признакам и параметрам.

Конституционное и принятое впоследствии на его основе законодательство закрепило сложную систему органов осуществляющих государственное управление. Унитарный характер государственного устройства Казахстана predetermined, как уже отмечалось, отношения «общереспубликанские центральные органы – местные органы».

Вопросы классификации органов исполнительной власти в правовых исследованиях механизма управления занимают особое место. Существующие по этому поводу мнения можно разделить на несколько позиций.

Так, первая позиция - систематизированная классификация органов государственного управления в зависимости от их компетенции на общегосударственные и ведомственные хозяйственно-отраслевого управления.

Вторая позиция, классифицирует органы управления на органы общей, ведомственной и специальной компетенции. Данная классификация органов государственного управления самая распространенная, ее придерживаются большинство ученых.

Таким образом, на основании рассмотренных положений по данному вопросу, можно выделить следующее: в административно-правовой литературе принято классифицировать органы исполнительной власти в

зависимости от территориального масштаба их деятельности и занимаемого места в общей системе на высшие, центральные (вышестоящие) и местные (нижестоящие); в зависимости от объема их компетенции на органы общей компетенции и специальной (комплексные, отраслевые, функциональные). Органы исполнительной власти также делятся в зависимости от предметной направленности их компетенции, с учетом объема их компетенции на органы общие и специальные, с учетом порядка разрешения подведомственных им вопросов на органы коллегиального и едино начального управления. Органы исполнительной власти можно классифицировать и с учетом источника их финансирования – бюджетные и само финансируемые (за счет определенных отчислений подведомственных организаций). Таковы основные критерии их классификации.

2. Институт государственной службы.

Проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран, по крайней мере, в тех из них, в которых главы государств стремятся государственную службу направить на служение обществу. Особенностью стран с переходной экономикой является то, что наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях в них идет сложный процесс трансформации роли самого государства. Поэтому становится актуальным, чтобы государственная служба была адекватной как потребностям населения и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства.

Государственная служба – один из ключевых конституционных и административно-правовых институтов.

В целях реализации задач, поставленных Президентом в приоритете Профессиональное Правительство, созданная по его поручению рабочая группа изучила как опыт зарубежных стран, так и проблемы, характерные для нашей государственной службы.

Современная международная практика показывает две ярко выделенные системы государственной службы – карьерная, действующая в Германии, Австрии, а также позиционная, действующая в Великобритании, США. Отличительными чертами карьерной системы являются: поступление путем сдачи конкурсных экзаменов на самые низшие должности государственной службы, пожизненное назначение на должности (кроме политических категорий), карьерный рост внутри службы, высокий уровень профессионализма, целенаправленное обучение кадров, консерватизм и бюрократическая иерархия.

Для позиционной системы характерны конкурсный отбор при приеме и продвижении по службе на любые должности, кроме политических, значительная мобильность, контрактная форма приема, как в частном секторе, высокий сервис обслуживания, определенная нестабильность в карьере, и то, что большое значение уделяется изучению управления человеческими ресурсами.

Однако для обеих систем, несмотря на их отличия, характерен ряд общих условий, обеспечивающих эффективность. Что выражается в разделении государственных служащих на политических назначенцев и на карьерных (профессиональных), так как общество заинтересованно ограничить влияние политических процессов на кадровый состав госаппарата. Назначение политических государственных служащих определяется этими процессами, в то время как профессиональные застрахованы от этого, так как их права надежно защищены и они продолжают работать независимо от смены правительства, губернаторов и других. Следующей особенностью является конкурсный отбор при приеме на государственную службу как гарантия того, что экспертное, информационно-аналитическое обеспечение процесса принятия решений государственных органов будет осуществляться наиболее достойными специалистами.

Следует отметить, что в период подготовки Закона «О государственной службе» и других подзаконных актов проводился опрос государственных

служащих, что позволило выявить имевшиеся на тот момент проблемы. Изучение мнения государственных служащих о законодательстве показало, что одной из основных проблем в своей деятельности государственные служащие видят в неопределенности своей карьеры, особенно при смене руководства, когда значительная часть сотрудников сменялась новыми назначенцами. Опросы также показали, что при необязательности конкурсного отбора фактически у нас складывается патронажная система отбора и продвижения кадров, что способствует формированию значительной части госаппарата по принципу лояльности к конкретному руководителю государственного органа. Как следует из результатов опроса, кадровый резерв формировался и использовался формально. По мнению большинства опрошенных государственных служащих, действовавшее законодательство не обеспечивало социальную защиту, высокий престиж и привлекательность государственной службы ⁷.

С учетом вышерассмотренных условий, при подготовки нового законодательства о государственной службе, были определены основные цели реформирования государственной службы:

- создание профессионального аппарата, способного удовлетворять потребности общества, его отдельного гражданина;
- создание механизма реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе;
- построение модели государственной службы, основанной на принципах личных заслуг, что в свою очередь основано на приеме на государственную службу из всех классов общества, посредством конкурсного отбора, равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы, стимулирование профессионального роста государственных служащих и увольнение с государственной службы неспособных и некомпетентных.

⁷ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.7

Указанные цели нашли свое отражение в некоторых принципиальных нововведениях законодательства о государственной службе, в качестве которых можно выделить законодательное разделение должностей государственной службы на политические и административные. Данный принцип направлен не только на обеспечение демократизации в сфере государственной службы, но также связан с тем, что как показывают исследования, проведенные международными экспертами, в странах, где глубина политических назначений велика (уровень сменяемости при смене руководства), эффективность государственного аппарата крайне низка⁸. Законом четко установлены границы политических назначений, что должно снижать влияние политических процессов на аппарат профессиональных служащих. К политическим государственным служащим на уровне министерств относятся министр и его заместители, на региональном уровне – акимы областей и их заместители, акимы районов, городов, сел и аулов, все остальные должности в исполнительной ветви власти относятся к административным.

Государственная служба – сложный, комплексный и многогранный социально-правовой институт, имеющий прочные правовые, экономические, социальные и организационные корни, основы и устои. Это – неотъемлемая, органическая часть, один из фундаментальных элементов нашей государственности, один из ведущих институтов административного права⁹.

Каждый государственный и общественный орган, каждое предприятие или учреждение представляет собой коллектив людей, определенным образом организованных для осуществления той или иной роли в его деятельности. Каждый работающий в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении, входит в его коллектив, занимает в нем определенное место, играет определенную роль в его деятельности.

⁸ Там же. – С.8

⁹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М. НОРМА-ИНФРА, 1998. – С.147

Находясь на государственной службе служащие государственного аппарата, а также другие категории государственных служащих становятся участниками разнообразных правоотношений: административных, трудовых, гражданских и других.

В административно-правовых отношениях они могут либо осуществлять государственно-властные полномочия, либо быть участниками этих правоотношений, не имея государственно-властных полномочий. Для правильного понимания роли государственных служащих в качестве субъектов административно-правовых отношений необходимо знать: сущность государственной службы; категории государственных служащих, которые наделены государственно-властными полномочиями; условия и порядок возникновения, изменения и прекращения государственно-служебных отношений.

Надежность, результативность деятельности любого государственного органа во многом зависит от работающих в нем людей - государственных служащих. Практически компетенция каждого органа государства реализуется в действиях его работников (главным образом руководителей, заместителей руководителя органа и его структурных подразделений).

Служба - это вид социальной деятельности людей. В зависимости от форм собственности, на которой базируются органы объединения, учреждения и организации, где люди осуществляют служебную деятельность, а также характера выполняемых работниками функции, служба может быть государственной и службой в негосударственных объединениях (хозяйственных товариществах и обществах, акционерах общества, кооперативах, общественных объединениях и т.п.).

Государственная служба трактуется в широком и узком смысле. Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях. В узком смысле под государственной службой понимается выполнение

работниками служебных обязанностей в органах государственной власти (в государственном аппарате).

В юридической литературе существуют разные подходы и мнения по этой проблеме. Определения государственной службы можно найти в работах Б.М.Лазарева, Г.В.Атаманчука, Д.Н.Бахраха, В.М.Манохина, Г.В.Мальцева, И.Н.Пахомова, Ю.Н.Старилова, К.С.Бельского, Н.М.Казанцева, В.Н.Уварова, А.А.Таранова и других авторов¹⁰.

Институт государственной службы носит межотраслевой характер. В него входят нормы конституционного, административного, трудового, гражданского, финансового и других отраслей права. К специальным актам, регламентирующим государственную службу, относится Закон РК «О государственной службе» от 23.11.2015г. и иные нормативно-правовые акты РК регламентирующие вопросы государственной службы.

Многочисленные нормы административного права, входящие в институт государственной службы, образует самостоятельный институт отрасли административного права, преимущественно регламентирующий службу в органах государственной власти и прежде всего определяющий административно-правовой статус служащих органов исполнительной власти.

Право поступления на государственную службу имеют граждане Республики Казахстан. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей.

Иностранцы и лица без гражданства не могут быть приняты на государственную службу, если иное не предусмотрено законами, международными договорами.

¹⁰ См. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М. НОРМА-ИНФРА, 1998; А.П.Алехин Административное право РФ. Учебник. М., 1997г.; Лазарев Б.М. Государственная служба. М., - 1993г.; Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России / В журнале Государство и право. 1994г. - №4; Казанцев Н.М. Концепция формирования государственной службы в субъектах РФ: регион, рынок, кадры. М., 1994г.; Бахрах Д.Н. Государственная служба в РФ. Екатеринбург, 1995г.; Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966г.

Под прохождением государственной службы понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений:

- прием (зачисление) на государственную службу;
- аттестация государственных служащих;
- перемещение по службе;
- стимулирование служебной деятельности служащих;
- ответственность государственных служащих;
- прекращение государственной службы.

Прием (зачисление) на государственную службу. Право поступления на государственную службу, как правило, имеют граждане, достигшие возраста 18-ти лет.

Назначение на должность производит компетентный государственный орган или должностное лицо путем издания соответствующего юридического акта (приказа). С момента издания акта о назначении на должность на служащего возлагается осуществление должностных функций, обязанностей и прав.

Выборы применяются при замещении ограниченного круга государственных служащих. Например, избрание Президента и иных должностных лиц. Суть этого способа замещения должностей состоит в выдвижении кандидатуры и акта избрания на должность.

Контрактная форма поступления на службу состоит в том, что орган (руководитель) заключает с гражданами в письменной форме контракт (договор) на определенный срок. В контракте указываются условия службы, обязанности и права сторон. Для ряда категорий государственных служащих вступление в должность сопровождается обязательным принесением присяги.

В некоторых видах государственной службы (правоохранительная служба) служащим, занимающим соответствующие должности, присваиваются классные чины, воинские или специальные звания и др.¹¹.

¹¹ См. Закон РК от 06.01.2011г. «О правоохранительной службе».

Гражданин, принятый в установленном порядке на службу приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-властных служебных отношений. При исполнении обязанностей и реализации предоставленных прав служащий вступает в правовые, в том числе и административно-правовые, отношения с иными субъектами права как внутри органа, где он служит, так и во вне его.

В зависимости от характера правонарушений, совершаемых государственными служащими, последние могут привлекаться к одной из видов ответственности: дисциплинарной, материальной, административной и уголовной.

Государственная служба, ее правовой институт характеризуется определенными принципами, обуславливающими содержание.

Принципы государственной службы – это основные, концептуальные начала и догмы, положения и устои, на которых построена вся система государственной службы в РК.

Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, существенные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главные юридические положения в структуре одноименного правового института¹².

Рассматривая принципы государственной службы, следует обращать внимание на то, что их система находит законодательное отражение. Это позволяет говорить об их правовой природе.

Принципы государственной службы, являясь научной категорией, отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы. К примеру, они отражают такие

¹² Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М. НОРМА-ИНФРА, 1998 – С.168

возникающие внутри государственного управления связи, как: разделение труда; территориальная организация управления; отраслевая организация; разделение полномочий и компетенции между центральными и местными государственными органами.

В законодательстве о казахстанской государственной службе раскрывается следующая система принципов:

- 1) законности;
- 2) казахстанского патриотизма;
- 3) единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви;
- 4) приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства;
- 5) эффективности, результативности, прозрачности в деятельности государственных органов;
- 6) равного права граждан на доступ к государственной службе;
- 7) добровольности поступления граждан на государственную службу;
- 8) профессионализма государственных служащих;
- 9) меритократии – признания личных заслуг и достижений государственного служащего, его продвижения по государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- 10) обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и государственных служащих нижестоящих государственных органов;
- 11) подконтрольности и подотчетности государственных служащих;
- 12) личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих должностных полномочий;
- 13) этичности;

- 14) нетерпимости к правонарушениям;
- 15) учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;
- 16) правовой и социальной защищенности государственных служащих;
- 17) равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы;
- 18) поощрения государственных служащих за образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности;
- 19) непрерывности обучения государственных служащих и развития необходимых компетенций;
- 20) практической ориентированности подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Административно-правовой статус государственных служащих, в общем характеризуется тем, что:

- их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе;
- деятельность государственных служащих подчинена осуществлению задач, возложенных на соответствующий орган, и носит официальный характер;
- служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности - правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить;
- осуществление служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством;
- законные предписания и требования государственных служащих подлежат исполнению всеми, кому они адресованы;

- они имеют право на продвижение по службе, то есть на служебную карьеру;

- предусмотрены ограничения их общегражданских прав в целях эффективности служебной деятельности;

- для них предусмотрены определенные льготы, а также повышенная ответственность за совершенные ими правонарушения.

В целом содержание правового положения государственных служащих характеризуется их:

- общегражданскими правами и обязанностями;

- обязанностями и правами по занимаемой государственной должности.

Заключение

Анализируя основы организации деятельности Правительства можно выделить две основные условно названные, характеризующие его функции – первая – это руководство и направление деятельности в основных жизненно важных сферах и областях государственной жизни: экономической, социально-культурной, правоохранительной, политической. Вторая – заключается в объединении, координации и практического направления деятельности министерств и иных органов исполнительной власти. В совокупности указанные функции характеризуют в целом Правительство как орган, имеющий общую, высшую компетенцию. Весьма значительным элементом статуса Правительства является полномочие координировать, объединять и направлять (в пределах своей компетенции) деятельность преобладающей части министерств и иных органов исполнительной власти. К числу центральных органов исполнительной власти относятся министерства, комитеты (а также другие организационно-правовые формы). Каждое из министерств во главе с министром и входящими в данное министерство структурами образует систему министерства подчиненного Правительству. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Между высшими, центральными и местными органами исполнительной власти имеются и развиваются многообразные по характеру, содержанию и направлениям деятельности правовые отношения.

Содержание административно-правового статуса государственных служащих состоит из двух основных элементов - общегражданских прав и обязанностей, а также обязанностей и прав по занимаемой государственной должности. Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми

гражданами. Служебные обязанности и права предоставляются государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой государственной должности, в зависимости от которой они делятся на общие и специальные. Характер и объем специальных обязанностей и прав государственных служащих зависят от правового положения органа, в котором они состоят на службе, от вида занимаемой государственной должности.