

К ВОПРОСУ О ЕДИНСТВЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ



Ж. Э. ДУЙСЕНОВ,
профессор кафедры гражданского права и гражданского
процесса, советник ректора Евразийской юридической
академии им. Д.А. Кунаева, (г. Алматы), д.ю.н.

В статье обосновывается, что на основе конституционного установления о единстве государственной власти в законе Республики Казахстан о государственной службе, закрепляется в качестве основного, принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Единство государственной службы означает прохождение ее гражданами Казахстана на политических и административных государственных должностях во всех органах государственной власти.

Ключевые слова: система государственных органов, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, этика, президент, правительство, реестр политических государственных должностей, гражданская служба, дипломатическая служба.

Проблемы совершенствования правового института государственной службы Республики Казахстан являются наиболее актуальными в процессе государственно-правового развития страны уже на протяжении четверти века. В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года отмечается: «Предстоит сформировать профессиональный государственный аппарат, для которого, в соответствии с провозглашенными мной сегодня принципами, служение народу и государству превыше всего».¹

Весьма важное значение в решении этих проблем имеют организационно-правовые меры, направленные на совершенствование единства системы государственной службы Республики Казахстан.

Так, в статье 4 «Основные принципы государственной службы» Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416VЗПК (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.)² подпунктом 3 пункта 1 за-

креплен принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Данный принцип, связан с установлением пункта 4 статьи 24 Основного Закона Республики Казахстан³ в соответствии, с которым государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы «сдержек» и «противовесов».

Приняв за основу данное конституционное установление, законодатель Казахстана закрепляет в законе о государственной службе, в качестве основного, принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Тем самым, предполагается, что единство государственной службы означает прохождение ее гражданами Республики Казахстан на политических и административных государственных должностях в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти.

Необходимо иметь в виду, что нормы Конституции, ее идеи и принципы обладают высшей юридической силой, имеют прямое действие и, регулируемые ими конституционно-правовые отношения, детализируются и конкретизируются в текущем законодательстве страны

Согласно закону о государственной службе и Реестру должностей политических и административных государственных служащих, утвержденному Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150,⁴ судьи государственными служащими не являются и действие Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» на них не распространяется. Их правовой статус и деятельность регулируются Конституционным законом Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года

© Э. Э. Дуйсенов, 2016

¹Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Алматы, 2013. С. 46.

²Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.) // Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682.

³Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. (<http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/konstituciya-respubliki-kazahstan-konstituciya-prinyata-na-respublikanskom-referendume-30>).

⁴Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» // Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39672719#pos=1;311.

№132-11 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.12.2015 г.)⁵ и иными правовыми актами. Следовательно, государственная служба в органах судебной ветви власти осуществляется на государственных должностях, не являющихся судейскими.

Далее, в соответствии с подпунктом 1) пункта 1 статьи 3 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и Реестром должностей политических и административных государственных служащих», утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150, депутаты Парламента Республики Казахстан также не являются государственными служащими. Их правовой статус определен конституционным законом Республики Казахстан «О парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014 г.)⁶.

Необходимо иметь в виду, что в конституционном механизме важное место занимает ответственность Парламента, под которой понимается политическая ответственность коллегиального органа.⁷

Следовательно, государственная служба в органах законодательной власти осуществляется на политических и административных государственных должностях, не являющихся депутатскими.

Кроме того, законодатель Казахстана определяет сферу действия закона о государственной службе по кругу лиц, распространяя его действие на административных государственных служащих местных представительных органов, назначаемых или избираемых в соответствии с законами Республики Казахстан в части, не урегулированной законами и актами Президента Республики Казахстан; государственных служащих, проходящих правоохранительную службу, с особенностями, предусмотренными законом Республики Казахстан «О правоохранительной службе».⁸

Из смысла ряда статей закона о государственной службе следует, что действие его распространяется и на дипломатическую службу, с учетом особенностей данного вида государственной службы, определенной Законом Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан» от 7 марта 2002 года №299 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.11.2015 г.)⁹.

При этом на политических государственных служащих действие закона о государственной службе распространяется за исключением случаев, когда Конституцией, конституционными законами или иными правовыми актами Республики Казахстан для них определен иной правовой статус.

Основываясь на вышеизложенном, можно утверждать, что единство системы государственной службы Республики Казахстан в органах трех ветвей государственной власти обеспечивается един-

ством системы законодательства сферы государственной службы Республики Казахстан состоящего из:

- соответствующих норм Основного Закона;
- Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»;
- Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе»;
- Закона Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан»;
- Подзаконных нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих вопросы государственной службы.

Сюда же следует отнести иные правовые акты, в той или иной степени регулирующие сферу государственной службы в части, не урегулированной вышеуказанным законодательством (Трудовой кодекс РК, Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» и др.)

Однако есть основание полагать, что помимо вышеуказанных оснований, обеспечивающих единство системы государственной службы Республики Казахстан к ним можно отнести и иные. Так, приняв за основу конституционный принцип унитаризма, закрепленный в пункте 1 статьи 2 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которым Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления, можно утверждать о единстве системы государственной службы, основанной на унитарном устройстве страны.

Значит, единство системы государственной службы Республики Казахстан предполагает ее функционирование на следующих уровнях:

- 1) в центральных (республиканских) государственных органах;
- 2) в органах местного государственного управления и самоуправления.

Далее, исходя из специфических особенностей того или иного вида государственной службы, единство обеспечивается независимо от разделения ее на собственно государственную службу, правоохранительную и дипломатическую службу.

Здесь резонно возникает вопрос: что следует понимать под «собственно государственной службой?» Исходя из смысла Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» следует, что это государственная служба, не являющаяся правоохранительной и военной государственной службой. Однако, как уже было отмечено, действие закона о государственной службе распространяется и на правоохранительную, и на дипломатическую службу, с их особенностями, определяемыми законами «О правоохранительной службе» и «О дипломатической службе Республики Казахстан». С последними двумя видами службы понятно. Это государственная правоохранительная служба и государственная дипломатическая служба. Остается открытым вопрос обозначения государственной службы на государственных должностях, согласно Реестру политических и административных государственных должностей государственной службы в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, а также на должностях в местных представительных органах (органах местного самоуправления).

Наиболее оптимально и рационально, на наш взгляд, в вопросе классификации государственной службы на виды, подошел российский законодатель, разделив в статье 2 Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе госу-

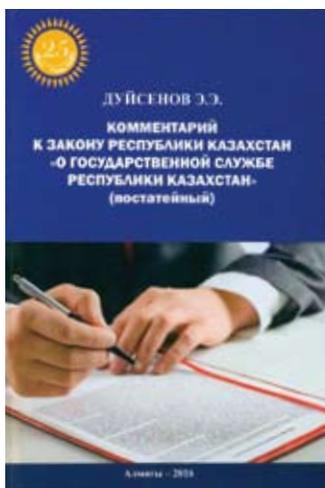
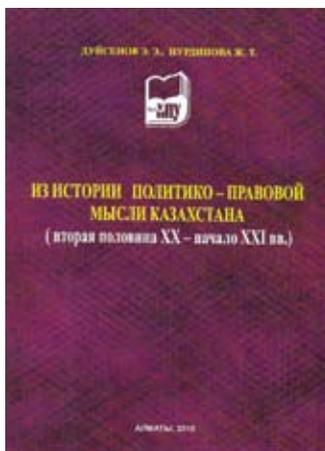
⁵Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года №132-11 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.12.2015 г.).

⁶Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003961.

⁷Дуйсенов Э.Э. Некоторые аспекты парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2015. Том 15. № 2. С. 106.

⁸Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.04.2016 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594

⁹Закон Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан» от 7 марта 2002 года №299 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.11.2015 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1029703



дарственной службы Российской Федерации» государственную службу на следующие виды:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу.

Данное подразделение государственной службы на виды в Российской Федерации вполне обоснованно, поскольку оно построено на мировом опыте функционирования государственной службы и в основу данного подразделения заложена профессиональная служебная общественно-полезная деятельность, не связанная с производством материальных благ. Более того, каждый из трех вышеуказанных видов профессиональной служебной деятельности обладает присущими только им особенностями и спецификой. Таким образом, законодатель России привел в единую систему все виды государственно-служебной деятельности.

В Республике Казахстан гражданская служба не является государственной службой и, соответственно, не входит в единую систему государственной службы. Так, в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Трудового Кодекса Республики Казахстан гражданской службой является профессиональная деятельность гражданских служащих по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций казенных предприятий, государственных учреждений, осуществление технического обслуживания и обеспечения функционирования в государственных органах.¹⁰

Как видно из вышеизложенного понятия «гражданская служба» в Казахстане и России имеют совершенно различное смысловое содержание. Гражданская служба в Республике Казахстан не является государственной службой и носит скорее публичный характер, поскольку является службой в государственных организациях, предприятиях и учреждениях, но не в государственных органах.

Думается, что данный вид служебной деятельности все-таки следовало бы обозначить публичной службой. Что же касается государственной службы, то исходя из смысла Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года и Реестра должностей политических и административных государственных служащих, а также учитывая тот факт, что указанные в Реестре государственные должности не являются государственными должностями военной и правоохранительной службы, данный вид службы следовало бы обозначить «государственной гражданской службой». Это позволило бы привести в единую систему все три вида государственно-служебной деятельности (по примеру Российской Федерации), а именно:

- государственную гражданскую службу;
- правоохранительную службу;
- военную службу.

На наш взгляд, стремление казахстанского законодателя распространить действие закона о государственной службе на службу правоохранительную являются не вполне оправданным, поскольку правоохранительная служба – это особый вид государственно-служебной деятельности, связанной с присущей только данному виду спецификой, весьма отличной от службы в государственных органах, не обладающих статусом правоохранительного и военного.

Далее, не вполне обоснованным, на наш взгляд, является стремление казахстанского законодателя расширить сферу действия Закона о государственной службе на политическую государственную службу, путем включения в данный закон отдельных статей, регулирующих некоторые вопросы поступления на политическую государственную службу, ее прохождения и прекращения (включая запреты и ограничения, связанные с поступлением и пребыванием граждан на политических государственных должностях). Это приводит к необоснованному увеличению объема закона о государственной службе и дублирования отдельных положений, регулирующих отдельные вопросы политической и административной государственной службы.

Анализ политических государственных должностей, содержащихся в Реестре, дает основание подразделить их на следующие группы:

1. Государственные должности первых руководителей государственных органов, в чью компетенцию входит определение политики возглавляемого ими государственного органа в той или иной сфере, в целях реализации внутренней и внешней политики, определяемой в соответствии с конституционным законодательством Президентом Республики Казахстан. Порядок замещения и оставления этих должностей регулируется во многом конституционным законодательством страны. Эти должности относятся скорее к сфере политической государственной власти, нежели государственной службы.

Действительно... деятельность политических государственных служащих носит политико-определяющий характер или, иными словами, лицо, замещающее политическую государственную должность, определяет политику государственного органа, который оно возглавляет и персонально несет ответственность за реализацию этой политики.¹¹

¹¹ Дуйсенов Э.Э. Некоторые проблемы совершенствования государственно-служебного законодательства в Республике Казахстан // Вестник Алтайской академии экономики и права. Выпуск 2(40). Барнаул. Издательство ААЭП. 2015. С. 39.

¹⁰ Трудовой кодекс Республики Казахстан. Алматы. 2016. С. 11.

2. Государственные должности заместителей руководителей государственных органов, руководителей государственных органов, руководителей аппарата и их заместителей, руководителей структурных подразделений государственных органов и др. Их деятельность направлена на обеспечение полномочий государственных органов.

3. Государственные должности, созданные для обеспечения полномочий Президента Республики Казахстан (помощники, советники).

Правовой статус лиц, замещающих политические государственные должности, существенно отличается от правового статуса лиц, замещающих административные государственные должности корпусов «А» и «Б». Это отличие состоит не только в объеме государственно-властных полномочий, но и в особом порядке поступления на политическую службу, ее прохождения и прекращения, возможности привлечения их к политической ответственности.

По нашему мнению, есть основания полагать, что политическая государственная служба должна регулироваться (помимо конституционного законодательства) отдельным законом «Об общих началах политической государственной службы Республики Казахстан». Принятие такого закона позволит разграничить сферу политической государственной власти и административной государственной службы, сократит объем подзаконного нормативно-правового материала, регулирующего политическую государственную службу, позволит устранить дублирование в законодательстве о государственной службе и будет способствовать приведению в единую систему всей государственной службы страны.

Далее, единство системы государственной службы обеспечивается наличием и функционированием в стране уполномоченного органа Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. В данном аспекте следует отметить своевременность и обоснованность преобразования Указом Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2016 года № 328 Министерства по делам государственной службы и противодействию коррупции, в Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, поскольку уполномоченный орган, его ведомство и территориальные подразделения координируют и контролируют сферу государственной службы в государственных органах всех трех ветвей государственной власти и, следовательно, этот орган не может находиться в системе государственных органов исполнительной ветви власти, а должен быть непосредственно подконтролен и подотчетен Президенту Республики Казахстан, что вполне соответствует президентской форме правления нашего государства.

Функционирование уполномоченного органа Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, его территориальные подразделения обеспечивают единство системы государственной службы не только путем осуществления вышеуказанных полномочий, направленных на контроль и координацию деятельности государственных органов и их служащих, но и путем издания подзаконных правовых актов по вопросам государственной службы, обязательными для исполнения всеми государственными органами и их должностными лицами.

Основываясь на вышеизложенном анализе единства системы государственной службы Республики Казахстан, можно сделать следующие обобщения:

– во-первых, единство системы государственной службы Респу-

блики Казахстан основано только на закрепленном в законе о государственной службе принципе единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, что, по нашему мнению, не сможет обеспечить полное и всестороннее единство системы государственной службы;

– во вторых, единство системы государственной службы не рассматривается законодателем сквозь призму конституционного принципа унитаризма Республики Казахстан, что по-нашему мнению, является пробелом в новом законе о государственной службе;

– единство системы государственной службы Республики Казахстан должно быть обеспечено единством законодательства о государственной службе. В теоретическом плане, по нашему мнению оптимальным вариантом явилось бы обеспечение единства системы государственной службы путем принятия базового закона «О системе государственной службы Республики Казахстан», по примеру законодателя Российской Федерации, с учетом унитарного устройства Республики Казахстан. Затем, на основе этого закона, следовало бы принять или привести в соответствие ему:

1) Закон Республики Казахстан «Об административной государственной службе»;

2) Закон Республики Казахстан «Об общих началах политической государственной службы»;

3) Закон Республики Казахстан «О дипломатической службе»;

4) Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе»;

5) Закон Республики Казахстан «О воинской службе».

Таким образом и может быть более или менее обеспечено единство системы государственной службы.

Э.Э. Дуйсенов: Мемлекеттік қызмет жүйесінің бірлігі туралы мәселеге қатысты.

Мақалада мемлекеттік қызмет туралы Қазақстан Республикасы заңындағы мемлекеттік биліктің бірлігі жайлы конституциялық белгілеудің негізінде мемлекеттік биліктің заң шығару, атқару және сот билігі тармақтарына бөлінуіне қарамастан, мемлекеттік қызмет жүйесінің бірлігі басты қағида ретінде бекітілетіндігі қарастырылады. Мемлекеттік қызметтің бірлігі Қазақстан Республикасы азаматтарының мемлекеттік биліктің барлық органдарында саяси және әкімшілік мемлекеттік лауазымдарда мемлекеттік қызметті атқаруын білдіреді.

Түйінді сөздер: мемлекеттік органдар жүйесі, мемлекеттік қызмет, мемлекеттік басқару, мемлекеттік қызметкер, этика, Президент, Үкімет, Саяси мемлекеттік лауазымдардың реестрі, азаматтық қызмет, дипломатиялық қызмет.

E. Duisenov: To the issue of the unity of the civil service.

The article considers that based on the constitutional establishment of the unity of the government in the Law of the Republic of Kazakhstan on public service, the principal of unity of the civil service system is assigned as the primary, regardless of division of state power into legislative, executive and judicial branches. The unity of the civil service means that the citizens of the Republic of Kazakhstan pass it on the political and administrative state positions in all government agencies.

Keywords: civil service, diplomatic service, system of state agencies, state service, state management, civil servant, ethic, the President, government, registry of political state posts.