

УДК 342.4

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА»  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН****Дуйсенов Э.Э.***Евразийская юридическая академия имени Д.А. Кунаева, Алматы, e-mail: duysenov.e@mail.ru*

В статье рассматриваются достаточно актуальные проблемы, которые стоят перед независимым государством Республикой Казахстан: проблема организации эффективного функционирования государственных органов в Республике Казахстан. Эффективность деятельности государственного аппарата, прежде всего, зависит от профессионализма государственных служащих на основе совершенствования и развития государственно-служебного законодательства страны.

**Ключевые слова:** система государственных органов, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, этика, Президент, Правительство, Реестр политических и административных государственных должностей

**ON THE CONCEPT OF «PUBLIC SERVICE» IN THE REPUBLIC OF KAZKHSTAN****Duisenov E.E.***Eurasian Law Academy named after D.A. Konaev, corresponding member of Russian Academy of Natural History, Almaty, e-mail: duysenov.e@mail.ru*

The article deals with enough actual problems faced by the Republic of Kazakhstan as an independent state: the problem of organizing the effective functioning of state agencies in the Republic of Kazakhstan. The effectiveness of the state apparatus activity, primarily depends on the professionalism of public servants on the basis of the improvement and development of the public-service legislation of the country.

**Keywords:** system of state agencies, state service, state management, civil servant, ethic, the President, government, registry of political and administrative state posts

Отдельные вопросы государственной службы закреплены в Конституции Республики Казахстан. Так в Основном законе определено равное право граждан при поступлении на государственную службу, установлено, что требования к лицам, поступающим на государственную службу, определяются только законом. Однако Конституция, ее нормы, и принципы не могут и не должны детально регулировать определенную конкретную сферу общественных отношений. Они служат основой для реализации их путем детализации и конкретизации в текущем законодательстве.

Понятие «Государственная служба» является наиболее важным и значимым в правовом институте государственной службы Республики Казахстан. За более чем двадцатилетний путь развития государственно-служебного законодательства страны его эволюция претерпела определенные изменения.

На современном этапе развития государственно-служебного законодательства страны подпункт 6) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.) дает следующее понятие государственной службы: «Государственная служба Республики Казахстан – де-

ятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти» [1].

Поскольку данное понятие государственной службы является ключевым и системообразующим во всем государственно-служебном законодательстве страны, то оно заслуживает более скрупулезного анализа.

Содержание вышеназванного понятия позволяет определить следующие его основные составляющие (элементы):

- 1) это деятельность определенно-конкретных лиц – государственных служащих;
- 2) деятельность эта осуществляется только в государственных органах;
- 3) это деятельность по исполнению должностных полномочий;
- 4) направлена эта деятельность на реализацию задач и функций государственной власти.

Первые три элемента объединяет дефиниция «деятельность». Смысловое (семантическое) определение деятельности в различных толковых словарях интерпретируется по-разному [2].

Однако общим для всех этих определений являются «работа», «занятие», «труд», «применение сил». Из этого следует, что государственная служба – это работа,

труд определенных субъектов в государственных органах... Резонна постановка вопроса: почему законодатель обозначает эту работу и труд государственных служащих словом деятельность? Ответ на этот вопрос заключается в особом характере труда государственных служащих, порядке их поступления на государственную службу, ее прохождения и увольнения с нее, теми ограничениями и запретами, которые законодатель устанавливает только для чиновников. И это закономерно, подтверждением чему является уже более чем двадцатилетний опыт функционирования правового института государственной службы в Казахстане. В данном случае имеет место вполне обоснованное желание законодателя обособить этот вид трудовой деятельности и полностью вывести его из-под действия режима частного права, поскольку государственная служба – это неотъемлемая составная часть публичного права страны.

Трудовым законодательством Республики регулируются отношения между работником и работодателем, на государственной службе – это государственно-служебные отношения, субъектами которых являются, с одной стороны, государственный служащий, с другой – государство в лице его органов (должностных лиц), т.е. налицо публично-правовое регулирование государственно-служебных отношений.

Определившись с обоснованностью определения труда государственных служащих «деятельностью», необходимо вновь обратиться к первому элементу понятия «государственная служба».

В данном контексте речь пойдет о субъекте деятельности- государственном служащем и, в первую очередь, об отличительных особенностях этого субъекта от субъектов трудового права- работника.

Подпунктом 43) пункта 1 статьи 1 Трудового кодекса Республики Казахстан [3] работник определяется как *физическое лицо, состоящее в трудовых отношениях с работодателем и непосредственно выполняющее работу по трудовому договору, а в соответствии с подпунктом 12) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» государственным служащим является гражданин Республики Казахстан, занимающийся в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо средств Национального банка Республики Казахстан государственную должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномо-*

*чия в целях реализации задач и функций государства.*

Смысловое содержание этих определений дает основание утверждать о возможности их соотношения как «общее» и «частное». Основано данное умозаключение на следующих основаниях:

– во-первых, государственный служащий, как и работник, является физическим лицом, но принадлежность к гражданству является обязательным условием поступления на государственную службу, тогда как категория «работник» предполагает возможность принадлежности к ней помимо граждан иностранных граждан и лиц без гражданства;

– во-вторых, государственный служащий, как и работник состоит в трудовых отношениях, но эти отношения регулируются нормами государственно-служебного законодательства, а в части не урегулированной ими – нормами Трудового кодекса Республики Казахстан. Кроме того, работодателем для работника могут быть различные юридические и физические лица с разными организационно-правовыми формами, основанными, в том числе, на частной форме собственности, тогда как работодателем для государственного служащего может выступать только государство в лице своих органов (должностных лиц). При этом, государственный служащий, в отличие от работника, занимает учрежденную государством должность только в государственном органе;

– в-третьих, государственный служащий, как и работник, осуществляет свою деятельность на основе трудового договора, но его деятельность основана на осуществлении должностных полномочий, также определяемых государством (государственными органами, должностными лицами). Причем, осуществление государственным служащим должностных полномочий направлено на реализацию задач и функций государства;

– в-четвертых, оплата труда государственного служащего, в отличие от работника осуществляется только из вышеуказанных государственных источников.

Как уже было отмечено, трудовое законодательство страны в категорию работник включает всех физических лиц, осуществляющих трудовую деятельность на основании трудового договора, в порядке, определяемом законом. То есть сюда относятся как лица, занимающиеся физическим трудом (создающие материальные блага), так и лица, занимающиеся интеллектуальным трудом, (не создающие материальных благ – врачи, учителя, инженеры и др.) При

этом, трудовая деятельность их осуществляется как в государственных организациях (предприятиях, учреждениях), так и в организациях с негосударственной формой собственности. Эти лица выполняют функции социально-экономического характера, объектом их воздействия является поведение людей [4, с. 43].

Данный вид интеллектуальной трудовой общественно-полезной деятельности, условно, обозначается понятием «служба».

Осуществление этого рода трудовой общественно – полезной интеллектуальной деятельности общепринято обозначать **служебной деятельностью**, а лиц, ее осуществляющих **служащими**.

Служба, являясь неотъемлемым условием функционирования любой государственной и негосударственной организации (неправительственные, международные организации, а также организации политических партий, общественных объединений и т.д.), соответственно подразделяется на службу в государственной сфере и в сфере негосударственной. В свою очередь, действующее законодательство Казахстана подразделяет службу в государственной сфере на гражданскую службу и государственную службу. При этом общим родовым признаком для гражданской и государственной службы будет осуществление служебной деятельности, лицами, замещающими должности на гражданской и государственной службе.

Следовательно, общественно-полезный, интеллектуальный труд, не связанный непосредственным производством материальных благ, осуществляемый в государственных и негосударственных организациях, (включая государственные органы) и направленный на реализацию задач и функций организаций (органов), в которых осуществляется этот труд, является **служебной деятельностью**.

Далее, служебная деятельность не может осуществляться без определенных знаний, умений, навыков, необходимого образования и подготовки. Например, не представляется возможным труд врача, преподавателя, бухгалтера, инженера, государственного служащего без наличия соответствующего профессионального образования и специальной подготовки. Поэтому профессиональная основа труда является неотъемлемым атрибутом любой служебной деятельности, а для государственно-служебной деятельности она имеет первостепенное значение. Современный чиновник должен быть профессионалом высочайшей квалификации. Например, в странах с развитой экономикой и высокой общей право-

вой культурой существуют специальные учебные заведения, занимающиеся подготовкой специалистов для работы в органах государственной власти. Выпускники этих учебных заведений представляют собой элиту, способную занимать самые важные государственные должности.

На современном этапе государственная служба Казахстана нуждается в серьезнейшей теоретической подготовке, в овладении сложнейшим инструментарием работы в условиях демократии, политического плюрализма и многопартийной системы. Именно поэтому законодатель закрепил одним из основных принципов государственной службы – принцип профессионализма государственных служащих.

Таким образом, отличительной чертой понятия государственной службы должна быть **профессиональная основа деятельности** граждан Республики Казахстан в государственных органах.

Под профессиональной основой деятельности следует понимать, вид деятельности, являющейся профессией для государственного служащего и требующей определенной подготовки, учебы и получения специального образования. В этом смысле государственная служба является одной из многих профессий, для которой необходимы профессиональные знания, навыки, образование.

Неоднократно обращаясь в своих научных изысканиях к теоретико-правовым проблемам государственной службы, автор настоящей статьи отмечал: «Повышение эффективности государственной службы должно происходить в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, обеспечения открытости и регламентации деятельности государственных органов и служащих, создания положительного имиджа данной службы в обществе. Эффективность деятельности государственного аппарата, прежде всего, зависит от профессионализма государственных служащих» [5, с. 38].

Основываясь на вышесказанном, считаю, что государственная служба это не просто деятельность государственных служащих в государственных органах, а это их служебная и профессиональная деятельность в данных органах. Содержание в понятии «государственной службы» определений «служебной» и «профессиональной» деятельности более полно соответствует правовой природе института государственной службы.

В данном аспекте необходимо отметить вполне обоснованный подход российского законодателя обозначившего государствен-

ную службу в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не иначе как «профессиональной и служебной» деятельностью [6].

Вторым элементом понятия государственной службы является **деятельность в государственных органах**. Именно этим современная государственная служба отличается от гражданской службы. В данном случае подход законодателя является вполне оправданным и обоснованным.

В СССР государственная служба понималась в широком и узком смысле. В широком смысле советская государственная служба включала в себя деятельность всех служащих государственных и общественных организаций, а в узком только работников занимающих должности в партийных, советских комсомольских и иных органах государственной власти и управления.

В тот период такой подход был вполне закономерным, поскольку ни о разделении властей, ни о частной собственности, ни о многопартийности и политическом плюрализме не могло быть и речи. Лишь с приобретением суверенитета и независимости и отказом от административно-командной системы государственного управления начался процесс трансформации советской государственной службы в собственно государственную службу в современной ее интерпретации.

Более пристального внимания в данном аспекте заслуживает определение государственного органа.

Понятие «орган» является частью более широкого понятия «организация». К государственным органам Республики Казахстан относятся органы, установленные Конституцией, а также, создаваемые на основе законов и указов Президента Республики Казахстан, уполномоченные осуществлять функцию государственной власти.

В теории административного права государственный орган определяется как учрежденное в структуре государства в установленном порядке образование, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией. Каждый государственный орган является частью государства и исполняет задачи и функции государства. Государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера: они принимают нормативные правовые акты, осуществляют правоприменительную, правоохранительную, контрольно-надзорную и др. деятельность.

Посредством деятельности государственных органов реализуются задачи и функции (внутренние и внешние) государства. Данное положение является весьма важным для уяснения сущности понятия государственной службы.

Третьим элементом понятия государственная служба является **деятельность по исполнению должностных полномочий**. Полномочия государственного служащего определяются задачами и функциями государственного органа, характером и объемом их прав и обязанностей, в зависимости от занимаемой ими должности, в соответствии с Конституцией, Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и другими нормативными правовыми актами страны.

Следовательно, объем полномочий государственного служащего напрямую связан с полномочиями государственного органа, задачами и функциями которые реализует государственный орган.

Естественно, что объем полномочий государственного органа намного шире, чем объем полномочий государственного служащего. При этом полномочия государственного органа обеспечиваются посредством реализации своих полномочий государственными служащими, то есть в процессе осуществления ими своей профессиональной служебной деятельности на той или иной государственной должности, закрепленной в штатном расписании государственного органа. В соответствии с государственно-служебным законодательством это политические государственные должности и административные государственные должности корпуса «А» и корпуса «Б».

Исчерпывающий перечень этих должностей содержится в Реестре должностей политических и административных государственных служащих [7], т.е. государственной службой может быть деятельность только на государственных должностях, предусмотренных Реестром.

Что касается реализации задач и функций государственной власти, то действительно реализуются они непосредственно государственными органами или посредством их деятельности. Задачи и функции государственных органов закреплены в соответствующих правовых актах, определяющих правовой статус того или иного государственного органа и утверждаемых вышестоящим государственным органом. Например, положения о министерствах утверждаются постановлениями Правительства Республики Казахстан. В свою очередь, полномочия Правительства, его

задачи и функции основаны на Конституционном Законе Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан», принятом на основе и в целях реализации статей 64-70 раздела V «Правительство» Конституции Республики Казахстан [8].

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 40 Основного закона и пунктом 1 статьи 1 Конституционного Закона «О Президенте Республики Казахстан» [9] Президент Республики Казахстан определяет основные направления внутренней и внешней политики, то есть задачи и функции государственных органов определяются, исходя из этих направлений и нацелены на реализацию государственной политики.

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать следующие обобщения:

1) государственная служба – это не просто деятельность, а служебная и профессиональная деятельность граждан Республики Казахстан;

2) эта деятельность осуществляется только в государственных органах и только на тех должностях, которые содержатся в Реестре;

3) деятельность эта направлена на обеспечение полномочий государственных органов или должностных лиц (патронатные должности) в целях реализации внутренней и внешней политики страны.

Таким образом, *государственную службу можно рассматривать как профессиональную служебную деятельность граждан Республики Казахстан на занимаемых ими государственных должностях в государственных органах по обеспечению полномочий государственных органов или должностных лиц, направленную на реализацию внутренней и внешней государственной политики.*

Не претендуя на совершенство, автор настоящей статьи полагает, что данное понятие может стать основополагающим для всех видов государственной службы Республики Казахстан.

Таким образом, ... «конституционные правовые нормы служат основой для принятия всей массы нормативного материала... [10, с. 106].

#### Список литературы

1. Дуйсенов Э.Э. Некоторые проблемы совершенствования государственно-служебного законодательства в Республике Казахстан. Вестник Алтайской академии экономики и права. – Барнаул: Издательство ААЭП, 2015. – Выпуск 2(40). – С. 38-41.
2. Дуйсенов Э.Э. Некоторые аспекты парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане. Вестник Кыргызско-Славянского университета. – Бишкек, 2015. – Том 15, № 2. – С. 106-10.
3. Трудовой кодекс Республики Казахстан. – Алматы, 2016.
4. Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Республики Казахстан. Учебное пособие. – Алматы, 2012. – 217 с.
5. Закон «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-VЗРК (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016г.) /[http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=36786682](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36786682).
6. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка: 180000 слов и словосочетаний /Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт [и др.], 2008. – 1239 с.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; под ред. Л.И. Скворцова. – 26-е изд., испр. и доп. – М.: Оникс [и др.], 2009. – 1359 с.
8. Ефремова Т.Ф. Словарь грамматических трудностей русского языка: более 2 500 слов /Т.Ф. Ефремова, В.Г. Костомаров. – М.: Астрель [и др.], 2009. – 379 с.: сайт. – URL: [http://nwapa.spb.ru/sajt\\_ibo/vistavki/slovari/spisok.html](http://nwapa.spb.ru/sajt_ibo/vistavki/slovari/spisok.html).
9. «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.: сайт. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/).
10. Указ Президента Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих»: сайт. – URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39672719#pos=1;-311](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39672719#pos=1;-311).
11. Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.09.2014 г.): сайт. – URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1003973](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973).
12. Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-II «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014: сайт. – URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1019103](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1019103).