

Л. Т. ЖАНУЗАКОВА

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНА РК "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ"

Анализ Закона РК от 23 июля 1999 г. "О государственной службе" и сопутствующих ему подзаконных нормативных правовых актов выявил в них ряд противоречий, пробелов, неточностей и иных недостатков по вопросам регулирования вопросов государственной службы. В этой связи хотелось бы остановиться на отдельных проблемах совершенствования данного Закона.

Так, в ст.1 Закона понятие "административный государственный служащий" раскрывается через понятие политического госслужащего, что позволяет относить к ним не только административных госслужащих (т.е. тех, кто трудится в аппарате Парламента, Администрации Президента и пр.), но и тех госслужащих, кто не подпадает под действие Закона "О государственной службе", хотя и занимает государственную должность и осуществляет свои полномочия на постоянной профессиональной основе, например, судей, работников прокуратуры, органов внутренних дел и пр. силовых структур. Судьи обладают конституционным статусом. На работников правоохранительных и иных силовых органов распространяется специальное законодательство. Поэтому их нельзя назвать ни политическими, ни административными госслужащими.

Понятие "политический государственный служащий" также носит несколько размытый характер, т.к. критерии понятия "политико-определенный характер" четко не закреплены, что позволяет относить к ним почти всех госслужащих, назначаемых лично Президентом.

Такими критериями могут быть: содержание целей и задач, стоящих перед соответствующим должностным лицом и государственным органом, который возглавляет политический государственный служащий; уровень их решения; степень и уровень ответственности, которую он несет; содержание полномочий, которыми он наделяется в целях реализации возложенных на него задач и функций; степень влияния на деятельность тех органов и лиц, которые его назначили или избрали и т.д. Главным критерием для уяснения содержания данного понятия

является уровень и степень участия в определении содержания основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Понятие "должностное лицо" требует уточнения в плане того, что речь идет о должностных лицах государственного органа или государства, т.к. есть должностные лица организаций (например, главврач больницы, директор школы).

Необходимо также отметить, что формулировка Закона страдает неполнотой по сравнению с аналогичным понятием, содержащимся в других законах. Так, в п.3 Примечаний к ст.307 УК РК данное понятие имеет более широкое содержание: "Должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан". Аналогичное определение содержится в Законе РК "О борьбе с коррупцией" (с.2 п.4).

Поскольку норма УК имеет приоритет перед Законом о госслужбе, следовательно, нормы данного Закона должны приводиться в соответствие с УК. Тем более что в данном ракурсе речь идет не только о тех должностных лицах, которые подпадают под действие Закона о госслужбе, но и тех, кто обладает особым статусом. Например, Президент является высшим должностным лицом.

Кроме того, для четкого уяснения данного понятия нужно обратиться к п.1 Примечаний к ст.320 УК, в котором дано определение понятия "представитель власти", и к нормативному постановлению Верховного Суда РК от 13 декабря 2001 г. № 18 "О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией", где дано разъяснение понятий "организационно-распорядительные" и "административно-хозяйственные функции".

В этой связи целесообразно закрепить понятия "представитель власти", "организационно-распорядительные" и "административно-хозяйственные функции" в ст.1 Закона о государственной службе.

Действие Закона не распространяется на ряд госслужащих, для которых Конституцией, конституционными законами, иными законами установлен иной правовой статус. Речь идет о Президенте, депутатах Парламента и маслихатов, судьях, работниках правоохранительных органов и т.д. Приняты соответствующие законы, регулирующие эти вопросы. Однако, поскольку четкие критерии понятия "политического госслужащего" отсутствуют, это позволяет относить к политическим должностям практически всех госслужащих, назначаемых Президентом и многих, которые назначаются Палатами, их председателями.

Согласно Реестру должностей политических государственных служащих, утвержденного Указом Президента РК от 29 декабря 1999 г. № 317, Председатель и члены Конституционного Совета отнесены к политическим госслужащим, хотя они обладают конституционным статусом. На это обращали внимание многие исследователи.

Вызывает сомнение включение в число политических госслужащих Директора Музея Первого Президента РК, Директора Архива Президента. Можно ли назвать их деятельность "политико-определяющей"? То же самое касается руководителя аппарата Верховного Суда и его заместителей, которые названы в пп.2-1) п.1 ст.7 Закона как политические государственные служащие.

На этом основании целесообразно пересмотреть нормы Закона "О государственной службе" и Реестра должностей политических государственных служащих по уточнению круга политических должностей.

Ст.5 Закона закрепляет компетенцию уполномоченного органа по делам государственной службы. На наш взгляд, термин "согласование", предусмотренный пп.8-1), 10-1), - не совсем удачный, так как может подразумевать собой дачу предварительного согласия, утверждение решения или совместное решение данных вопросов. Очевидно, речь идет все же о предварительном согласии. Поэтому слова "согласования досрочного снятия" (пп.8-1) лучше заменить словами "дает согласие на досрочное снятие"; вместо слов "согласование назначения" (пп. 10-1) записать: "дает согласие на назначение".

Формулировка пп.11), где говорится о внесении предложений об отмене решений государственных органов, принятых с нарушением настоящего Закона и иных нормативных правовых актов, неоправданно расширяет полномочия уполномоченного органа. Понятие "иные нормативные правовые акты" – слишком широкое, охватывает фактически всю систему законодательства. Речь идет о нормативных правовых актах, касающихся государственной службы. Предлагается изложить пп.11) в редакции: "принятых с нарушением настоящего Закона и иных нормативных правовых актов о государственной службе".

Согласно пп.13), Уполномоченный орган обращается в суд в случае нарушения закона. А если нарушается подзаконный акт о государственной службе? Налицо – явный пробел. В этой связи следует дополнить данную норму словами "и иных нормативных правовых актов о государственной службе".

П.3 этой же статьи целесообразно после слова "приказов" дополнить словами "их руководителей". Иначе в контексте нормы можно трактовать, что приказы принимаются самим уполномоченным органом и его территориальными подразделениями.

Ст.6 Закона регулирует полномочия кадровой службы государственных органов. Среди них - контроль над соблюдением ограничений, связанных с пребыванием на госслужбе. Но ведь в прямой форме госслужащие предпринимательской деятельностью не занимаются, а если занимаются, то в основном, через жен, детей и других близких родственников. Механизм контроля в Законе и на практике фактически отсутствует. Необходимо его разработать.

Ст.8 Закона устанавливает права государственного служащего. К их числу отнесено: получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей (пп.3); посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей организаций, независимо от формы их собственности (пп.4). Однако ни в одном нормативном правовом акте не предусмотрен порядок посещения госслужащими различных организаций и порядок получения от них необходимой информации.

Пп.8) закрепляет право на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации

за счет средств соответствующего бюджета. При этом не установлена периодичность такого права. Она определяется подзаконными актами Президента. На наш взгляд, это снижает уровень гарантий для госслужащих на переподготовку и повышение квалификации, поскольку позволяет варьировать этой периодичностью.

Кроме того, в данной норме Закона есть пробел в части источников обучения. Это могут быть средства не только бюджета, но и Национального Банка.

На этом основании предлагаем пп.8) ст.8 изложить в следующей редакции:

"8) на переподготовку (переквалификацию) не позднее трех месяцев после назначения на должность и на повышение квалификации не реже одного раза в три года за исключением случаев повышения квалификации государственных служащих за рубежом за счет средств соответствующего бюджета или Национального Банка Республики Казахстан".

В ст.9 перечислены основные обязанности государственных служащих. В частности, пп.6) обязывает госслужащего принимать на себя ограничения, установленные законом. Эти ограничения закреплены ст. 10 указанного Закона, а также Законом РК "О борьбе с коррупцией" от 2 июля 1998 г. По нашему мнению, данный пункт надо дополнить нормой о том, что госслужащий обеспечивает соблюдение ограничений, установленных законом, также супругой (супругом). Кроме того, следует закрепить в данном Законе обязанность госслужащего ежегодно декларировать свои доходы.

Безусловно, что Закон о государственной службе не может исчерпывающе закрепить все обязанности госслужащих. Они установлены и иными актами. Поэтому целесообразно п.1 дополнить пп.14) следующего содержания: "14) осуществлять иные обязанности, установленные для них законодательством Республики Казахстан".

Один из видов ограничений, налагаемых на государственных служащих, названы в пп.2) и пп.3) п.1 ст.10 Закона - это запрещение заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, а также предпринимательской деятельностью.

Одним из видов педагогической деятельности, согласно Закону РК "Об образовании" от 7

июня 1999 г., является индивидуальная педагогическая деятельность. Письмом Налогового комитета г. Алматы от 1 марта 2006 г. № 04-07/2735 индивидуальная педагогическая деятельность рассматривается как предпринимательская и подлежит регистрации. Возникает противоречие в нормах законодательства, которое, с одной стороны, разрешает заниматься педагогической деятельностью, с другой стороны, запрещает осуществлять предпринимательскую деятельность, разновидностью которой является индивидуальная педагогическая деятельность. Поэтому в Законе "О государственной службе" надо уточнить, что разрешается именно педагогическая деятельность в организациях образования.

На практике допускается занятие предпринимательской деятельностью в косвенной форме. Многие госслужащие совершают крупные сделки, связанные с покупкой недвижимости, акций банков и других коммерческих структур, получают кредиты. В этом плане никаких ограничений нет. Декларации о доходах, подаваемые в налоговые службы, очевидно, носят формальный характер, т.к. все имущество записывается за родственниками и близкими людьми госслужащего, а иногда - на подставных лиц (людям предлагается подзаработать: используются документы, удостоверяющие их личность, либо потерянные документы). Поэтому практически неизвестно ни одного случая, когда какой-нибудь крупный чиновник привлекался к ответственности по таким мотивам.

В данной статье надо закрепить ограничения на предпринимательскую деятельность супружеских и, возможно, других родственников госслужащих, по крайней мере, в отношении госслужащих, занимающих руководящие должности. Кроме того, следует четко определить механизм контроля. Необходимо также запретить госслужащим приобретать акции коммерческих организаций.

Здравой представляется мысль о законодательной постановке под контроль перехода политических госслужащих на должности руководителей коммерческих структур после их увольнения со службы, смысл которой состоит в противокоррупционной направленности. К примеру, можно ввести норму о том, что после ухода с государственной службы лица, занимавшие ответственные государственные должности, не

вправе в течение трех лет заниматься предпринимательской деятельностью, занимать руководящие должности в коммерческих структурах. Не секрет, что за время своей деятельности в государственных органах госслужащий приобретает необходимые связи, информацию, которая может носить конфиденциальный характер, а затем может быть использована в интересах соответствующей организации. Подобные ограничения есть во многих странах мира.

Из сферы регулирования анализируемого Закона, по сравнению с Законом "О борьбе с коррупцией", выпадают такие ограничения, как вознаграждение в виде подарков, денег и иных форм, которые охватываются таким терминами, как "блага" и "преимущества". Поэтому пп.7) п.1 ст.10 после слова "услугами" следует изложить в редакции: "благами и преимуществами, предоставляемыми гражданами и юридическими лицами".

П.3-1 указанной статьи несет в себе заряд коррупционной нормы, т.к. используется фраза "может быть". Иными словами, ограничения на осуществление должностных полномочий госслужащим в отношении близких родственников и собственников ставятся на усмотрение законодателя, причем возможны случаи, когда в законе просто существует пробел. Поэтому слова "Законодательными актами Республики Казахстан могут быть предусмотрены ограничения на" надо заменить словом "не допускается".

Ст.17 Закона регулирует вопросы продолжительности и использования рабочего времени в соответствии с трудовым законодательством. Трудовые отношения регулируются Законом РК от 10 декабря 1999 г. "О труде в Республике Казахстан". Данная статья не предусматривает возможность сверхурочных работ (свыше установленной продолжительности рабочего дня), хотя на практике в большинстве органов такое практикуется, а в ряде органов стало нормой. При этом не соблюдается трудовое законодательство, административные госслужащие оказываются беззащитными перед руководящим составом. Обычно данная сверхурочная работа не оплачивается. За выход в праздничные и выходные дни компенсация если и производится, то также зачастую не в двойном размере, а в обычном. Отгулы предоставляются крайне редко. Все зависит от воли руководителя. В этой связи в данную ста-

тью нужно ввести норму, которая бы защищала госслужащих от постоянного нарушения продолжительности рабочего времени.

В некоторых органах допускается нарушение законодательства об отпусках. Многие госслужащие годами не имеют возможность уйти в отпуск либо получают его не полностью. Отзыв из ежегодного отпуска - тоже не редкость в госструктурах. Не всегда это можно объяснить острой необходимостью, скорее это вызвано "авральным" характером деятельности большинства органов. Следовательно, законодательно надо закрепить меры, защищающие конституционное право госслужащих на отдых (отпуск). Так, в п.2 и п.3 ст.22 Закона слова "могут предоставляться", "может быть предоставлен" лучше заменить словами "предоставляются", "при необходимости предоставляется". В такой формулировке право раздроблять отпуск по частям не будет зависеть от усмотрения соответствующего руководителя.

Можно ввести и защитную норму примерного содержания: "В случае не предоставления ежегодного отпуска государственному служащему или его неполного использования в течение двух лет не допускается перенос очередного отпуска или досрочный отзыв из него, равно как и замена его компенсацией".

П.5 ст.22 закрепляет допустимость предоставления оплачиваемого ежегодного отпуска в случае перевода административного государственного служащего либо в связи с назначением политического государственного служащего на другую государственную должность, если государственным служащим не был использован отпуск по прежнему месту работы, на новом месте работы, до истечения срока, установленного законами Республики Казахстан.

Порядок предоставления отпусков установлен Законом РК "О труде в Республике Казахстан". Ранее в нем содержалось положение о том, что трудовой отпуск за первый год работы предоставляется по истечении первого года работы по индивидуальному трудовому договору. Это положение было исключено в 2004 г. На практике же (возможно на основе старых инструкций) отпуск на новом месте работы предоставляется по истечении 11 мес. Но поскольку из Закона о труде подобная норма была исключена, это означает, что отпуск может предоставляться теоретически даже через месяц после поступления на

работу. Исходя из этого, указание в п.5 на то, что отпуск на новом месте работы может быть предоставлен до истечения срока, установленного законами, вступает в противоречие с Законом о труде. В этой связи целесообразно слова "до истечения срока, установленного законами Республики Казахстан" исключить.

П.2 ст.24 Закона устанавливает предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства государственным служащим, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Условия предоставления земельных участков определяются Постановлением Правительства РК от 7 июня 1996 г. № 720 "Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления государственным служащим, нуждающимся в улучшении жилищных условий, земельных участков для индивидуального жилищного строительства".

В связи с резким подорожанием земли, особенно, в г. Алматы и Астане, где фактически уже не осталось свободных земель, предоставление земельных участков госслужащим на бесплатной основе является нонсенсом. Практика показывает, что равно как при получении жилья по государственной программе этим правом пользуются госслужащие, далеко не нуждающиеся в улучшении жилищных условий. Между тем, работники бюджетных организаций, другие лица, действительно, не имеющие никакого жилья, не могут получить земельные участки даже на платной основе. Поэтому в Законе необходимо исключить слово "бесплатно". Кроме того, следует условия предоставления земельных участков оговаривать на уровне закона, а не подзаконного нормативного правового акта.

Необходимо восполнить пробел в Законе, связанный с социальной защитой госслужащего, получившегоувечье или иное повреждение здоровья в связи с исполнением должностных обязанностей (например, во время выполнения трудовых обязанностей попал в аварию).

В этой связи можно внести в ст.24 п.4-1 следующего содержания "В случае получения государственным служащим увечья либо иного повреждения здоровья во время выполнения служебных обязанностей государственному служащему выплачивается единовременное пособие ...". Необходимо законодательно установить размер пособия.

На наш взгляд, рассмотренные недостатки Закона "О государственной службе" и предложенные меры по их устранению будут способствовать дальнейшему повышению эффективности государственной службы, сокращению коррупции в государственном аппарате, повышению статуса и ответственности государственных служащих за свою деятельность.

Резюме

Бұл мақалада "мемлекеттік қызмет туралы" заңының қайшылықтарын, кәтеліктерін және басқа да кемшіліктерін табу үшін осы заңының талдауы берілген. Тағыда осы заңының нормаларын жетілдіру әрекеттері ұсынылған.

Summary

In clause the analysis of the Law about a public service is given for revealing the contradictions, blanks and other lacks of it. Also the methods on perfection of its norms are offered.