

A.P. КАЛИМБЕКОВА

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Перед государством стоит цель создания профессионального государства, вытекающая из седьмого долгосрочного приоритета Стратегии «Казахстан-2030».¹ Вопросы совершенствования структуры госорганов, повышения зарплаты госслужащих на основе оценки качества их работы, достижения качества государственных услуг, снижения коррупции являются важным фактором успешного вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Поэтому они значимы и актуальны как с политической, так и с социально-экономической точки зрения.

Результатом реформ государственного управления в центральноевропейских странах стало создание эффективных, прозрачных и гибких политических институтов, чувствительных к потребностям граждан и способных обеспечить развитие гражданской активности. В этих странах изменилось распределение полномочий между центральными и местными органами власти. К компетенции правительства здесь отнесены стратегия развития государства и общества, внешняя и оборонная политика, проблемы национальной безопасности.

На протяжении всего периода независимости Казахстана Глава государства уделяет особое внимание вопросу совершенствования государственного управления. Главными критериями в этом процессе определены обеспечение прозрачности функционирования государственного аппарата, работы административной системы по четким правилам, которые были бы понятны как госслужащему, так и тому, с кем он взаимодействует.

Ключевая роль в проводимой в республике административной реформе отведена внедрению всевозможных показателей исполнения поручений. При этом должен быть конкретизирован принцип ответственности в государственных

структурках. Только на этой основе возможно продвижение вперед.

Президент в Послании народу Казахстана 2008 г. особо отметил, что Правительство должно ускоренными темпами реализовать предусмотренные административной реформой меры по развитию системы государственного управления Казахстана на принципах результативности, прозрачности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта. Главной целью административной реформы должно стать повышение эффективности и результативности работы управленческого аппарата. В рамках реформы создан институт ответственных секретарей, призванный укрепить устойчивость аппаратов государственных органов.² Данная должность была введена Указом Президента Республики Казахстан № 372 «О статусе и полномочиях ответственного секретаря центрального исполнительного органа Республики Казахстан» от 27 июля 2007 года в соответствии со статьями 21-1, 22, 23 и 24 Конституционного закона РК от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан». Дополнение в конституционный закон «О Правительстве РК» - ст. 21-1 «Ответственный секретарь центрального исполнительного органа» было внесено конституционным законом РК «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» от 19 июня 2007 г. Также согласно внесенным указанным законом дополнениям, структуру министерства, ведомства и агентства утверждает ответственный секретарь соответствующего центрального исполнительного органа.

Правовой статус ответственного секретаря есть совокупность установленных правовыми нормами прав, обязанностей и ответственности

¹ Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан-2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». (Астана, 10 октября 1997 г.). Алматы, Жеті жарғы, 1997.

² Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики. Послание Главы государства народу Казахстана. 6 февраля 2008 г. // Казахстанская правда. 7 февраля 2008 г.

ответственного секретаря. Статус и полномочия ответственных секретарей министерства и центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства устанавливаются Президентом Республики (п. 4 ст. 21-1 Конституционного закона РК «О Правительстве РК»). В соответствии с занимаемой должностью ответственный секретарь возглавляет аппарат центрального исполнительного органа, являясь политическим государственным служащим, обладающим особым статусом, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Президентом Республики Казахстан по согласованию с Премьер-Министром Республики и приравнен по должности к первому заместителю министра (первому заместителю председателя агентства, не входящего в состав Правительства Республики Казахстан).

В соответствии с пп.3 п. 2 он является должностным лицом и подотчетен Президенту Республики, Премьер-министру Республики и руководителю соответствующего центрального исполнительного органа; при этом контроль за его деятельностью осуществляют Глава государства либо по его уполномочию Администрация Президента Республики, а также Премьер-министр Республики и руководитель соответствующего центрального исполнительного органа.

Обращаясь к вопросу исполнения служебных полномочий ответственным секретарем, хотелось бы обратить внимание на тот момент, что согласно пп.4 п. 2 Указа, он не прекращает своих полномочий в случае отставки Правительства, руководителя центрального исполнительного органа. Таким образом, обеспечивается определенная стабильность в государственном аппарате, и это является одной из особенностей правового статуса ответственного секретаря.

В соответствии с Указом Президента РК, ответственному секретарю предоставлен целый ряд полномочий. Часть из них касается вопросов отчасти организационного характера. Например, он осуществляет руководство аппаратом центрального исполнительного органа: организует, координирует и контролирует работу его подразделений (п.2), организует информационно-аналитическое, организационно-правовое, материально-техническое и финансовое обеспечение

деятельности центрального исполнительного органа (п.3).

Ответственный секретарь в соответствующих отраслях (сферах) государственного управления обеспечивает реализацию политики, формируемой руководителем центрального исполнительного органа, выполняет его акты и поручения. В настоящее время перед государством, в частности перед государственным аппаратом поставлена задача по улучшению ситуации с предоставлением населению услуг со стороны государства. У государственных служащих должно измениться мировоззрение в части того, как должны приниматься решения, чьи интересы превыше – государства или же отдельных граждан. Мотивация служения государству должна быть заменена мотивацией обслуживания общества. Президент страны в Послании народу Казахстана 2007 г. поставил задачу четкого выделения роли «покупателя» (министерство) и «производителя услуг» (исполнитель) в рамках создания профессионального государственного аппарата, действующего на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу. При таком разделении министерство должно задавать целевые нормативы, определять госзаказ и оценивать произведенные услуги, а роль исполнителя должна заключаться в эффективном выполнении конкретной управленческой функции. В рамках проводимой административной реформы, одной из целей которой является повышение качества оказываемых государством услуг, ответственный секретарь имеет полномочия по организации разработки регламентов и стандартов оказания государственных услуг (п.17 Указа).

Указом также рассматриваются и кадровые вопросы. Ответственный секретарь после согласования с руководителем центрального исполнительного органа утверждает структуру и штатную численность органа, ведомств, а также территориальных органов в пределах лимита штатной численности центрального исполнительного органа, утвержденного Правительством Республики (п.4); осуществляет общее руководство деятельностью дисциплинарной, аттестационной и конкурсной комиссий центрального исполнительного органа, контролирует соблюдение исполнительской и трудовой дисциплины, работу кадро-

вой службы и организацию документооборота (п.6); после согласования с руководителем центрального исполнительного органа назначает на должности и освобождает от должностей руководителей департаментов и управлений центрального исполнительного органа, руководителей и заместителей руководителей территориальных подразделений органа (п.8); согласовывает назначение руководителем центрального исполнительного органа заместителей руководителей ведомств, представляемых для назначения руководителями ведомств (п.9); назначает на должности и освобождает от должностей работников центрального исполнительного органа, за исключением работников, вопросы трудовых отношений которых отнесены к компетенции вышестоящих государственных органов и должностных лиц (п.10); по согласованию с руководителем центрального исполнительного органа решает вопросы дисциплинарной ответственности работников центрального исполнительного органа, за исключением работников, вопросы трудовых отношений которых отнесены к компетенции вышестоящих государственных органов и должностных лиц (п.12).

Для выполнения возложенных на него служебных обязанностей ответственный секретарь вправе:

- 1) давать обязательные к исполнению поручения работникам аппарата центрального исполнительного органа;
- 2) запрашивать и получать от иных государственных органов и должностных лиц информацию, документы и материалы, необходимые для решения вопросов, отнесенных к компетенции ответственного секретаря;
- 3) принимать правовые акты индивидуально-го применения.

Возникает также вопрос, какую ответственность несет ответственный секретарь в случае недобросовестного исполнения своих обязанностей. Так как он является должностным лицом, то его действия подпадают под нормы закона РК «О государственной службе» от 23 июля 1999 г. (ст.ст. 28-29).

Успеха при этом можно достичь тогда, когда не только изучается, но и применяется опыт дру-

гих стран. Поэтому хотелось бы рассмотреть в статье опыт соседних государств. Введенная в Республике должностность схожа с введенной в России в 2005 г. должностью статс-секретаря. Введение в России должности статс-секретаря явилась своего рода возвращением к должностям, существовавшим еще в дореволюционный период и обуславливавшим назревшей необходимости. Как следовало из разъяснений руководителя аппарата правительства РФ С. Нарышкина «Дело в том, что в связи с административной реформой существенно снизилось качество прохождения законопроектов через органы законодательной власти. Поэтому давно существовало мнение, что было бы хорошо, чтобы существовала значимая персона в структуре правительства, которая бы могла на равных общаться с «зубрами» в Госдуме и Совете Федерации».³ Таким образом, перед статс-секретарем ставится основная задача, согласно которой его деятельность должна быть направлена на обеспечение эффективного участия федерального органа исполнительной власти в законодательной деятельности и осуществление федеральным органом исполнительной власти функций, связанных с нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности. Ответственный секретарь в нашей Республике представляет государственный орган во взаимоотношениях с государственными органами и иными организациями в пределах своих полномочий. Также согласно Указа Президента РК, регулирующего деятельность ответственного секретаря, ответственный секретарь обеспечивает разработку стратегических и программных документов центрального исполнительного органа (п.13) и организует разработку проектов нормативных правовых актов в пределах компетенции соответствующего центрального исполнительного органа, а также подготовку заключений по проектам нормативных правовых актов, поступивших на согласование в центральный исполнительный орган (пп.18-19). Но помимо этого на него возложен и ряд иных полномочий, то есть основная задача, стоящая перед ответственным секретарем в Казахстане – обеспечение стабильности и пре-

³ Щеглов А. Статс-секретари возвращаются в Россию / Страна.Ru [29.7.2005] <http://7-05.mysob.ru/news/politic/65308.html>

емственности государственного аппарата.

Правовое положение статс-секретарей регулируется Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2005 г. «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти». Согласно п. 1 основными служебными обязанностями статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации (далее – федеральные органы исполнительной власти) является организация законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти, подготовка предложений по формированию позиции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по проектам федеральных законов (законам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. П.6 Постановления посвящен рассмотрению вопроса ответственности статс-секретаря: «Статс-секретарь - заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, в том числе за представление либо оглашение позиции по принятым (одобренным) палатами Федерального Собрания Российской Федерации законопроектам и законам, не соответствующей позиции Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации». Эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности статс-секретаря - заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти определяются по результатам его профессиональной служебной деятельности и деятельности подчиненных ему структурных подразделений и гражданских служащих в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.⁴

Должность статс-секретаря, имеющая определенное сходство с введенной в республике должностью ответственного секретаря, была закреплена и в Законе Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. № 114. Также его положение регулируется Положением «О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики», утвержденным Постановлением Совета по государственной службе от 10 декабря 2004 г. Пункты 20-23 Положения посвящены вопросу ответственности статс-секретаря и порядку освобождения от должности. Согласно п. 20 дисциплинарное взыскание на статс-секретаря может быть наложено лишь в случаях установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка. Для установления или подтверждения факта совершения статс-секретарем дисциплинарного проступка может быть проведено служебное расследование, назначаемое по инициативе Совета или самого статс-секретаря. При этом статс-секретарь освобождается от должности должностным лицом или государственным органом, назначившим его на эту должность: по представлению руководителя государственного органа - с согласия Совета; по представлению Совета и согласия руководителя государственного органа (п.21). Также статс-секретарь может быть освобожден от занимаемой должности и по основаниям, предусмотренным статьями 29-32 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» (п.23).

Согласно ст. 14 Закона, «Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах Кыргызской Республики. Должность статс-секретаря может быть учреждена и в других органах исполнительной, судебной власти.

Должность статс-секретаря является постоянной, не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа.

⁴ Справочная правовая система «Гарант» /<http://www.garant.ru/hview.php?ssid=32&pid=63335&dt=federal>, 18.08.2005/

Статс-секретарь в государственном органе: реализует единую государственную политику в сфере государственной службы; реализует выработанную руководителем государственного органа политику по вопросам, относящимся к компетенции данного государственного органа; готовит представления на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности; подотчетен и ответственен перед руководителем государственного органа в части финансового менеджмента и использования государственных средств в сфере государственной службы.

В отличие от Казахстана, где ответственный секретарь назначается Президентом по согласованию с Премьер-министром, статс-секретарь в органах исполнительной власти назначается и освобождается в Кыргызской Республике Премьер-министром по рекомендации Совета по государственной службе Национальной комиссии (далее Совет) и согласия руководителя государственного органа. Как видим, в порядке назначения на должность в Кыргызской Республике предусмотрено еще получение согласия руководителя государственного органа. В нашей республике такого согласия не требуется.

При учреждении должности статс-секретаря в иных органах исполнительной и судебной власти порядок назначения статс-секретаря ус-

танавливается Советом. Статс-секретарь может быть освобожден от занимаемой должности по основаниям, предусмотренным статьями 31-34 Закона: по представлению руководителя государственного органа - с согласия Совета и по представлению Совета - с согласия руководителя государственного органа.⁵

Таким образом, введение новой должности в систему государственного управления преследует цели улучшения деятельности государственного аппарата. Ответственные секретари будут осуществлять реализацию решений, принятых политическим руководством, а также организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Теперь ответственный секретарь, как высшее административное должностное лицо, будет обеспечивать стабильность и преемственность аппарата государственного органа в случае смены первого руководителя.

Резюме

Қазақстан Республикасындағы жауапты хатшының күкілткы мәртебесі, жауапкершілік мәселесі карастырылған. РФ және КР заннамасымен салыстырмалы талдау жүргізді.

Summary

The article of A.R.Kalimbekova considers the legal status and liability of the responsible secretary of the RK. The article presents comparative analysis of the legislation of Russia and the Kyrgyz Republic.

⁵ Govkz. Государственный Интернет Портал Кыргызской Республики.