17. Шарафуллина Р.Р. Институциональные факторы социально-экономического развития: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2010.

18. Clark, A. E. and Oswald A. J. Unhappiness and Unemployment // Economic Journal. 1994. Vol. 104. Pp. 648–659.

19. Kahneman D. Maps of Bounded Rationality: A Perspective on Intuitive Judgment and Choice // The Nobel Prize [Электронный ресурс]. URL: https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/kahnemann-lecture.pdf.

20. Shell R. Opportunism and Trust in Negotiation of Commercial Contracts: Toward a New Cause of Action // Vanderbilt Law Review. 1991. Vol. 44. Pp. 221–282.

Правовое регулирование политических государственных служащих в Республике Казахстан

Legal Regulation of Political Civil Servants in the Republic of Kazakhstan

(DOI: 10.34773/EU.2021.1.26)

К. ВОСТРИКОВ

Востриков Константин Валерьевич, канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института экономики и управления Кузбасского государственного технического университета имени Т.Ф. Горбачева. E-mail: kvv-politik@mail.ru

Данная статья рассматривает процесс становления системы государственной службы в Республике Казахстан. Дается понятие «политический государственный служащий» и сравнение с понятием государственного служащего в его политическом аспекте в российской теории и практике. Анализируются особенности статуса политического государственного служащего и его значение в политико-управленческой практике Республики Казахстан.

***Ключевые слова**: политические государственные служащие, Республика Казахстан, органы государственного управления.*

This article considers the process of establishing a public service system in the Republic of Kazakhstan. The concept of a "political civil servant" and comparisons with the concept of a public servant in its political aspect in Russian theory and practice are given. The peculiarities of the status of a political civil servant and its importance in the political and managerial practice of the Republic of Kazakhstan are analyzed.

***Key words**: Political civil servants, Republic of Kazakhstan, public administration bodies.*

Большое значение в развитии современного государства и общества имеет система государственной службы. В большинстве стран мира государственные служащие принимают активное участие в общественной жизни. На постсоветском пространстве политическим руководством бывших союзных республик принято большое количество нормативных актов, которые стали основой создания национальных политико-правовых систем и необходимыми элементами для формирования властно-управленческих отношений. Например, в Российской Федерации государственные служащие не только выполняют должностные обязанности, но и участвуют в общественной и политической жизни страны, хотя такое участие сопряжено с ограничениями и запретами, наложенными российским законодательством. Другие бывшие союзные республики пошли по пути формирования собственных моделей государственной службы. Наиболее стабильно развивающимися республиками на пространстве бывшего СССР являются Республика Беларусь и Республика Казахстан. К опыту правового регулирования некоторых аспектов государственной службы последней обращено наше исследование.

Правовое оформление государственной службы Республики Казахстан началось еще в конце 90-х годов XX столетия с Послания первого Президента Н.А. Назарбаева народу

Казахстана. В Послании было уделено большое внимание формированию новых основ государственности в его социально-экономическом и политическом значении. Важную роль при этом Назарбаев отводил становлению новой системы государственной службы, которая должна отвечать современным требованиям, предъявляемым глобальной экономикой. В структуре государственной службы особая роль была отведена политическим государственным служащим. Необходимо отметить, что далеко не все страны в своем законодательстве используют такое понятие. Принятый в 1999 году Закон Республики Казахстан «О государ-ственной службе Республики Казахстан» в ст. 11 определяет основные функции политических государственных служащих, к которым относят руководителей государственных органов и акимов областей, а также городов республиканского значения и столицы. К этим функциям относят «определение целей государственного органа, развитие соответствующей территории» [1], «принятие решений, способствующих выработке, определению и реализации государственной политики» [1], «взаимодействие с главами иностранных дипломатических представительств по согласованию с уполномоченным органом в сфере внешнеполитической деятельности» [1], «представление государственного органа в Парламенте Республики Казахстан и других государственных органах и организациях» [1], а также «регулирование и оценка хода исполнения государственных, правительственных программ и иных проектов» [1]. Как видно из вышеперечисленных пунктов данного закона, политические государственные служащие призваны осуществлять основные стратегические задачи казахского государства. Природа политических государственных служащих раскрыта в ст. 14 указанного закона. В ней говорится, что перед назначением на упомянутые должности претенденты проходят многочисленные согласования, а также должны соответствовать дополнительным требованиям, которые предъявляет Президент Республики [1]. Принимая присягу у политических государственных служащих в феврале 2017 г. Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев отметил, что такие требования будут только возрастать, учитывая, какие финансовые злоупотребления допускают служащие [3]. Как видим, чтобы стать политическим государственным служащим, нужно пройти сложную процедуру согласования и удовлетворять требованиям первого лица государства.

Так кто же в Республике Казахстан является политическим государственным служащим? Подробный перечень таких должностей содержится в Указе Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 года «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих» [3]. В данный Реестр входит все высшее политическое руководство республики, а также акимы городов республиканского значения. К политическим государственным служащим относятся те, кого, например, трудно представить в качестве должностного лица в Российской Федерации. К таким должностям относится Директор Музея первого Президента Республики Казахстан и Руководитель Медицинского центра Управления делами Президента Республики Казахстан [3]. Безусловно, можно отметить, что существование таких должностей в структуре политических государственных служащих объясняется политическими особенностями среднеазиатских республик, в данном случае Республики Казахстан. Стоит обратить внимание на то, что политические государственные служащие не отделены от остальных государственных служащих, составляя вместе с ними единую государственную службу. Однако некоторые ученые считают, что между административными и политическими государственными служащими все же существует разница.

Административные государственные служащие обладают более высоким уровнем профессиональных компетенций, в том числе и политических, что, безусловно, делает их влиятельными лицами при принятии политических решений. Такой служащий работает на одной должности в течение более длительного времени, чем политический служащий. В течение своей деятельности административный служащий повышает свой профессиональный уровень, в силу чего становится еще более ценным для системы управления. Тем не менее, к политическому государственному служащему в Республике Казахстан предъявляются определенные требования. К ним можно отнести знание отдельных и общих вопросов политики, понимание взаимосвязей между различными ее аспектами. Эти знания необходимы для формулирования

стратегических политических целей и задач по их реализации. Политический государственный служащий зависит от многих факторов, прежде всего, от мнения Президента Республики, которого может не удовлетворить деятельность служащего, в результате чего тот может лишиться права занимать любую должность. Это может произойти, например, в случае финансовых злоупотреблений со стороны политических служащих. Можно сказать о том, что политический лидер подбирает таких политических служащих, которые разделяют его позицию и готовы реализовывать политический курс Президента. Тем не менее, еще в 2016 г. Первый Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев утвердил перечень уполномоченных должностных лиц, которые могут дать оценку политическим государственным служащим. Согласно ст. 33 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», за Президентом остается оценка политических служащих высшего уровня, например премьер-министра, руководителя Администрации Президента, председателя Национального банка Казахстана, а также помощников Президента [1]. Политических государственных служащих нижестоящих уровней оценивают их непосредственные руководители. Например, акимы городов республиканского значения оценивают своих заместителей. Есть такие политические государственные служащие, которые никем не оцениваются. К ним относят председателя и членов Конституционного Совета Республики Казахстан, председателя и членов Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

Существуют и другие особенности политических государственных служащих, которые отличают их от другого корпуса служащих. К таким особенностям относят то, что политические служащие могут не проходить испытания, они не проходят аттестацию [6]. Кроме того, продолжительность их рабочего дня не нормирована и не подпадает под требования трудового законодательства. Очень важной особенностью является то, что не существует источников рекрутирования политических государственных служащих. Это, по мнению экспертов, указывает на некую закрытость данного корпуса государственной службы, и на необходимость учитывать среднеазиатскую специфику политического и административного процесса.

Политические государственные служащие несут политическую ответственность за принимаемые решения, в то время как административные несут ответственность дисциплинарную. Политическая ответственность может наступать при принятии важных кадровых решений, связанных с назначением или отстранением членов Правительства и других высших должностных лиц. Административные служащие, конечно, таких решений принять не могут. Если Президент увольняет политического государственного служащего, то последний, естественно, не может обжаловать этот решение в других инстанциях. Напомним, что деятельность политических государственных служащих находится под контролем первого лица государства.

Общим, по мнению ученых, является запрет на политическое участие в электоральном процессе всех без исключения государственных служащих. Так, в Законе Республики Казахстан «О политических партиях» ст. 4 прямо указывает на это [2]. Государственным служащим запрещено занимать оплачиваемые должности в политических партиях. Подобные запреты содержатся в законодательстве практически всех бывших союзных республик, включая Российскую Федерацию. Общим является и то, что государственные служащие в своей деятельности должны руководствоваться законом, а не решениями политических партий [2].

Можно отметить и другие отличительные особенности политических государственных служащих. Так, например, если государственный орган подвергается ликвидации или реорганизации, то политический государственный служащий может быть уволен с должности, что не характерно для административных государственных служащих. Последние, имея трехгодичный стаж работы в органах власти, могут быть обеспечены работой во вновь сформированном государственном органе. Поэтому можно сказать об отсутствии некоторых мер социальной защиты политических государственных служащих.

Принимая присягу у политических государственных служащих, Первый Президент Республики Казахстан отметил, что требует от них креативных решений, способных помочь эффективно реализовать основные направления развития государства в эпоху цифровизации

экономики [4]. Также Президент указал на повышение уровня ответственности политических государственных служащих [4]. Как отмечает в своем исследовании М.С. Нуртазин, «в деятельности государственной службы многое зависит от сложного взаимодействия различных факторов, среди которых доминирующее положение занимает человеческий фактор, так как эффект социально-экономических и политических преобразований в решающей степени зависит от их исполнителей» [5]. Поэтому важнейшим условием при изменении в системе государственной службы будет процесс политической модернизации. Это приведет к повышению статуса всех корпусов государственных служащих, в том числе и политических, повысит результативность и эффективность их деятельности, снизит уровень коррупции в органах управления.

Литература

1. Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 г. № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» с изменениями и дополнениями [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36786682&doc_id2=36786682#pos=3;-108&pos2=134;-98

2. Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344-II «О политических партиях» [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3145

3. Указ Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 года № 523 «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31347732

4. Назарбаев принял присягу политических государственных служащих [Электронный ресурс]. URL: http://dailynews.kz/politics/nazarbaev_prinjal_prisjagu_politicheskih_gosudarstvennyh_sluzhaschih

5. Нуртазин М. С. Социально-политические механизмы формирования института государственной службы в Республике Казахстан на региональном уровне. Автореф. дисс. … канд. соц. наук. Саратов, 2009.

6. Сапаргалиев Г.С. Доклад на «круглом столе» «Законодательное регулирование системы государственной политической службы в Республике Казахстан и возможные пути его совершенствования» 20 ноября 2001 г. // Журнал «Правовая реформа в Казахстане». 2002 [Электронный ресурс]. URL: https://articlekz.com/article/4783

Аттестация муниципальных служащих как инструмент их оценки и реализации карьерных возможностей

Certification of Municipal Employees as a Tool for their Assessment and Realization of Career Opportunities

(DOI: 10.34773/EU.2021.1.27)

С. ЛАВРЕНТЬЕВ, Л. ИСЛАМОВА

Лаврентьев Сергей Николаевич, канд. ист. наук, доцент кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Исламова Лилия Вильмеровна, магистрант Института экономики, финансов и бизнеса Башкирского государственного университета. E-mail: LiliIslamovaV@yandex.ru

В статье анализируются особенности аттестации как инструмента оценки муниципальных служащих и дальнейшей реализации их карьерных возможностей, приводится сравнительный анализ требований к профессиональной деятельности муниципальных и государственных гражданских служащих. Также рассмотрены особенности карьерного продвижения в сфере государственной гражданской и муниципальной службы. Авторами статьи выявлены некоторые проблемы системы аттестации муниципальных служащих в России и предложены возможные пути их решения.