Е.В.Мицкая,
доцент института юриспруденции
и международных отношений
Южно-Казахстанского государственного
университета им.М.Ауезова

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН КАЗАХСТАНА НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Современный Казахстан, стремясь развиваться по демократическому пути, продолжает процесс модернизации своих государственных институтов, в том числе с целью обеспечения все большей открытости в деятельности государственных служащих, усиления их подотчетности и подконтрольности институтам гражданского общества.

Конституция Республики Казахстан закрепляет право граждан на равный доступ к государственной службе. Оно обеспечивается прежде всего конкурсным порядком поступления на государственную службу. Вместе с тем в п.3 ст. 12 Закона РК «О государственной службе» указывается, что право на занятие административной государственной должности вне конкурса имеют депутаты парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, государственные служащие и судьи, прекратившие свои полномочия (за исключением прекращения их по отрицательным мотивам).

Указанное исключение из общего правила, на наш взгляд, противоречит конституционному праву граждан на равный доступ к государственной службе. Только конкурс обеспечивает это право граждан, являясь одновременно самой демократичной формой подбора кадров.

Однако конкурсная система Казахстана имеет ряд недостатков.

Во-первых, экзамен на знание законов Республики Казахстан осуществляется путем тестирования, при котором высший бал может получить и претендент, лишенный аналитического мышления, но хорошо ориентирующийся в формулировках тестов. Не случайно, лица, получившие высокие баллы при тестировании, далеко не всегда проходят собеседование при приеме на работу в государственной организации, в которой они претендуют занять должность.

Во-вторых, поскольку состав комиссии, которая проводит собеседование, формируется из сотрудников данной

организации, это не исключает возможности предпочтений не лучшему претенденту, а тому, кого уже наметило взять на работу руководство организации.

Сами государственные служащие характер индивидуальных собеседований в рамках конкурсов оценивают соответственно: лишь 26,9% опрошенных считают, что собеседования соответствуют своему назначению, 17,7% признают их не совсем соответствующими, 36,8% полагают, что они – только прикрытие заранее принятого решения. Более одной трети опрошенных фактически не верят в объективность конкурсных комиссий.[1]

В-третьих, действующее в Казахстане законодательство о государственной службе не согласовано с целым рядом законодательных актов, регламентирующих прохождение государственной службы в органах прокуратуры, внутренних дел, вооруженных силах, финансовой полиции и т. д.

Оно не учитывает и возможности привлечения на государственную службу лиц, имеющих ученые звания и степени, лицензии на занятие адвокатской, нотариальной, аудиторской, судебной деятельностью. Данная категория претендентов должна приниматься на государственную службу уе по существующей практике тестирования.

Согласно ст. 20 Закона РК «О государственной службе» (от 23 июля 1999 г.)[2] кадровый резерв для занятия должностей государственных служащих формируется уполномоченным органом и его территориальными подразделениями из числа граждан: принявших участие в конкурсном отборе и рекомендованных конкурсной комиссией для зачисления в кадровый резерв; прошедших обучение по государственным программам подготовки и переподготовки государственных служащих на основе государственного заказа; направленных государственными органами на работу в международные организации или другие государства для повышения профессионального уровня; административных служащих, прошедших аттестацию и рекомендованных аттестационной комиссией для зачисления в кадровый резерв.

Кадровый резерв формируется в соответствии с Реестром должностей государственных служащих, а работа с кадровым резервом регулируется Положением о таком резерве в государственной службе, которое утверждено Указом Президента РК от 4 декабря 2003 г. № 1243.[3]

Согласно Положению в течение срока пребывания в кадровом резерве резервист «может быть отобран» государственным органом для занятия административной государственной должности. Однако «может быть» не означает, что лицо, состоящее в кадровом резерве, будет отобрано на вакантную административную должность соответствующей категории. Не ясны и проблемы, возникающие с гражданами, состоящими в кадровом резерве, если они в течение года так и не были зачислены на административную должность соответствующей категории (например, по причине отсутствия вакантных мест), а занять должность нижестоящей категории отказались.

Одним из оснований исключения из кадрового резерва является истечение годичного срока пребывания в нем. Следовательно, претендент на должность может быть исключен из кадрового резерва по обстоятельствам, совершенно не зависящим от него. Это также нарушает права граждан на равный доступ к государственной службе.

В этой связи в п. 32 Положения о кадровом резерве государственной службы, на наш взгляд, вместо слов «может быть отобран» следует указывать «должен быть отобран». Целесообразно также п. 29, устанавливающий срок пребывания в кадровом резерве,

[1] Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Астана: Ин-т законодательства Республики Казахстан, 2003. – С. 443.

[2] Ведомости Парламента РК. 1999, № 21. – Ст. 773.

[3] Положение о кадровом резерве государственной службы. Утверждено Указом Президента РК от 4 декабря 2003 г. № 1243 // САПП Республики Казахстан, 2003, № 47. Ст. 524.

дополнить нормой о возможности продления указанного срока уполномоченным органом до 2-х лет – в тех случаях, когда в течение года не возникли вакансии на занятие административных должностей соответствующей категории, либо когда число резервистов превысило число вакансий (а занять административную должность нижестоящей категории кандидат отказался). Возникает и вопрос: как быть с государственным служащим, уволенным при ликвидации государственного органа или сокращении его штата, поскольку в соответствии с п. 4 ст. 24 Закона ему предоставляется гарантия «автоматического» трудоустройства во вновь образованном либо в другом государственном органе.

В связи с этим необходимо более четкое определение соотношения резерва, конкурса и трудоустройства государственных служащих в случаях их увольнения при ликвидации того или иного государственного органа.

Специального внимания требует также вопрос об ограничении доступа к государственной службе.

Закон устанавливает такие ограничения в следующих случаях: признания гражданина по решению суда недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать государственные должности в течение определенного срока; наличия (подтвержденного заключением медицинского учреждения) заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей; отказал прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну (если исполнение обязанностей по должности, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений); близкого родства или свойства с другим государственным служащим, если государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; наличия у гражданина и иностранного гражданства (за исключением случаев, установленных международными договорами РК); отказа от предоставления гражданином сведений о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения (ч. 3 ст. 21).

Еще одним ограничением доступа на государственную службу является возраст работника. Однако, где бы он ни работал и какую бы должность ни занимал, без предварительной оценки результатов его служебной деятельности, состояния здоровья, деловых и личных качеств это ограничение не может и не должно служить основанием для его увольнения. Такое увольнение допустимо лишь в силовых ведомствах, службе в которых присущи повышенные психоэмоциональные и физические нагрузки, зачастую недоступные лицам пожилого возраста. Во всех остальных случаях оно противоправно, ибо вступает в противоречие с Конституцией РК, признающей человека высшей ценностью и гарантирующей государственную защиту его прав и свобод.

Соответственно положения пп. 1-1) п. 1 ст. 27 в Законе о государственной службе должны быть исключены. Основаниями для прекращения государственной службы административными государственными служащими могут быть лишь заявление об увольнении по собственному желанию или достижение пенсионного возраста, установленного законом Республики Казахстан, но с правом продления срока пребывания на государственной службе на один год путем заключения трудового договора по взаимному согласию сторон.

В существующей редакции упомянутая статья нарушает всеобщий принцип равенства и конституционные права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства, на равный доступ к государственной службе и на свободу труда, закрепленные в пп. 1 и 2 ст. 14, п. 1 ст. 24, п. 1 и 4 ст. 33 Конституции Республики Казахстан.

К сожалению, в самой Конституции этот вопрос не находит последовательного решения. Так, при определении возрастных границ у граждан, баллотирующихся для заня-

тия поста Президента Казахстана или депутата Парламента, отмечается только нижние пределы возраста и ничего не говорится о верхних пределах.

Первоначальная редакция Конституции Республики Казахстан содержала положение о том, что «Президентом Республики может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе тридцати пяти лет и не старше шестидесяти пяти лет» (п. 2 ст. 41 Конституции РК в редакции 1995 года). Это положение в октябре 1998 г. было изменено, так как ущемляло права претендентов на пост главы государства. Снятие указания на верхний возрастной предел в данном случае справедливо: такой подход, как показывает мировая практика, себя оправдывает, поскольку человек, сохраняющий высокий уровень здоровья, с возрастом становится мудрее, набирает политический опыт, организаторские способности и т. д.[4]

Право граждан на непосредственное участие в управлении делами государства как одно из их важнейших их политических прав, провозглашено ст. 21 Всеобщей декларации прав человека и ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Закрепляя его, п. 1 ст. 32 Конституции Казахстана устанавливает, что граждане РК имеют право непосредственно участвовать в референдумах, иметь равный доступ к государственной службе, к участию в отправлении правосудия, обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Конституция, закрепляя право граждан Республики Казахстан, достигших 18-летнего возраста, самостоятельно осуществлять свои права и обязанности в полном объеме, при этом не устанавливает предельный возраст, по достижении которого конституционные права граждан могли бы быть как-то ограничены.

В США еще с 1975 г. действует закон о запрете дискриминации по возрасту, согласно которому возраст госслужащего не может служить основанием для его увольнения. В Великобритании госслужащие занимают должности до тех пор, пока соответствуют нормам о должностном поведении. В Канаде при достижении госслужащими пенсионного возраста законодательством предусмотрена возможность продления трудовых отношений с ними без ограничения возраста. И отсутствие возрастных ограничений в этих странах не мешает им поддерживать высокий уровень госслужбы.[5]

Согласно ст. 95 Кодекса РК об административных правонарушениях за воспрепятствование реализации равного права на доступ к государственной службе предусмотрена административная ответственность, в частности, если к кандидату на должность государственного служащего предъявляются требования, не предусмотренные законодательством и не утвержденные в установленном порядке.[6]

Однако при наличии в законодательстве норм, нуждающихся в изменении и дополнении, трудно говорить о неотвратимости ответственности. Необходимо полностью исключить при реализации права на равный доступ к государственной службе возможность дискриминации и создать условия для действительно равного доступа граждан к этой службе.

Ключевые слова: «равный доступ к государственной службе», «конкурс», «кадровый резерв», «реформирование государственной службы», «ограничение доступа к государственной службе».

[4] Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – С. 301.

[5] Обзор МОТ «Труд в мире». 1995 // Вестник профсоюзов. – 1996, № 2. – С. 10.

[6] Ведомости Парламента РК. – 2001, № 5 – 6. – Ст. 24.