



И.В. Межибовская^{1*} , **А.К. Исабеков²** 

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы
*e-mail: raya_m@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ СОБЛЮДЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Статья посвящена вопросам соотношения, взаимосвязи и взаимозависимости правовых регуляторов административного права и социально-трудового правового блока, то есть трудового права и права социального обеспечения. Особенность регулятивных административных функций заключается в их управленческой функциональности, что не может не затрагивать фактически все отрасли казахстанского права, именно поэтому административное право является многовекторным, многофункциональным правовым регулятивным механизмом. Его нельзя сводить исключительно к системе административных санкций, как это часто делают в рамках отраслевого сопоставления. Однако, не всякое управление подпадает под административно-правовые отношения, оставаясь предметом регулирования специальных отраслевых норм. Социально-трудовой правовой блок находится в тесной правовой связи с административным. В частности, трудовое право, регулирующее трудовые и тесно связанные с ними отношения работников и работодателей, при регулировании труда определенных субъектных категорий передает правовые регламентации под сферу влияния административного права.

Речь идет, например, об отношениях с государственными служащими, военнослужащими и др. Сфера их труда подпадает под регулирование как норм трудового права, так и права административного. По такому же критерию классифицируются и сами управленческие функции в системе пенсионного обеспечения, социального страхования, социального медицинского страхования, трудового права. Нельзя игнорировать и административные санкции, применяемые при совершении административных правонарушений, часто встречающихся при реализации гражданами своих социально-трудовых прав и свобод. Авторами статьи рассматриваются вопросы соотношения указанных регулятивных административных ресурсов, механизмов и вносятся предложения по их усовершенствованию.

Ключевые слова: система управления, пенсии, трудящиеся мигранты, медицинское обслуживание, государственная служба.

I.V. Mezhibovskaiya^{1*}, A.K. Isabekov²

Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty
*e-mail: raya_m@mail.ru

Administrative and legal regulators of compliance with social and labor rights of citizens in the Republic of Kazakhstan

The article is devoted to the issues of correlation, interrelation and interdependence of the legal regulators of administrative law and the socio-labor legal block, that is, labor law and social security law. The peculiarity of regulatory administrative functions lies in their managerial functionality, which cannot but affect virtually all branches of Kazakh law, which is why administrative law is a multi-vector, multifunctional legal regulatory mechanism. It cannot be reduced solely to a system of administrative sanctions, as is often done in the framework of industry comparison. However, not every management falls under administrative and legal relations, remaining the subject of regulation of special industry norms. The social and labor legal block is in close legal connection with the administrative one. In particular, labor law regulating labor and closely related relations between employees and employers, when regulating the labor of certain subject categories, transfers legal regulations under the sphere of influence of administrative law. We are talking, for example, about relations with civil servants, military personnel, etc. The scope of their work falls under the regulation of both labor law and administrative law. According to the same criterion, management functions themselves are classified in the pension system, social insurance, social health insurance, and labor law. It is also impossible to ignore the administrative sanctions applied when committing administrative offenses, which are often encountered when citizens exercise their social and labor rights and freedoms. The authors

of the article consider the issues of the ratio of these regulatory administrative resources, mechanisms and make proposals for their improvement.

Key words: management system, pensions, migrant workers, medical care, employment contract, civil service.

И.В. Межибовская^{1*}, А.К. Исабеков²

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті КЕАҚ, Қазақстан, Алматы қ.

*e-mail: raya_m@mail.ru

Қазақстан Республикасында азаматтардың әлеуметтік-еңбек құқықтарының сақталуын әкімшілік-құқықтық реттеушілер

Мақала әкімшілік құқық пен әлеуметтік-еңбек құқықтық блогының құқықтық реттеушілерінің, яғни еңбек құқығы мен әлеуметтік қамсыздандыру құқығының арақатынасы, өзара байланысы және өзара тәуелділігі мәселелеріне арналған. Реттеуші әкімшілік функциялардың ерекшелігі олардың басқарушылық функционалдылығында жатыр, бұл іс жүзінде қазақстандық құқықтың барлық салаларына әсер ете алмайды, сондықтан әкімшілік құқық көпвекторлы, көп функциялы құқықтық реттеуші тетік болып табылады. Оны тек әкімшілік санкциялар жүйесіне дейін азайтуға болмайды, өйткені бұл көбінесе салалық салыстыру аясында жасалады. Алайда, әрбір Басқару арнайы салалық нормаларды реттеу нысанасы болып қала отырып, әкімшілік-құқықтық қатынастарға жатпайды. Әлеуметтік-еңбек құқықтық блогы әкімшілік блокпен тығыз құқықтық байланыста. Атап айтқанда, жұмысшылар мен жұмыс берушілердің еңбек және олармен тығыз байланысты қатынастарын реттейтін еңбек құқығы белгілі бір субъектілік санаттардағы еңбекті реттеу кезінде әкімшілік құқықтың ықпал ету саласына құқықтық регламенттеуді береді.

Мақалада, мысалы, мемлекеттік қызметшілермен, әскери қызметшілермен және т.б. қарым-қатынас туралы болып отыр. Зейнетақымен қамсыздандыру, әлеуметтік сақтандыру, әлеуметтік медициналық сақтандыру және еңбек құқығы жүйесіндегі басқару функциялары да дәл осындай критерий бойынша жіктеледі. Азаматтардың өздерінің әлеуметтік және еңбек құқықтары мен бостандықтарын іске асыру кезінде жиі кездесетін әкімшілік құқық бұзушылықтар жасау кезінде қолданылатын әкімшілік санкцияларды елемуге болмайды. Мақала авторлары көрсетілген реттеуші әкімшілік ресурстардың, тетіктердің арақатынасы мәселелерін қарастырады және оларды жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізеді.

Түйін сөздер: басқару жүйесі, зейнетақылар, еңбекші-мигранттар, медициналық қызмет көрсету, мемлекеттік қызмет.

Введение

Вопросы соблюдения социально-трудовых прав граждан всегда занимали особое статусное положение в системе нормального функционирования миропорядка, были и остаются наиболее важными и актуальными, как для каждого человека, так и для государства, международного сообщества в целом. Они представляют собой базис общества, основу демократического развития, служат реальным показателем цивилизованности любого государства. Безграмотная правовая регламентация данного тематического блока прав и свобод человека, ошибки, допущенные, как в процессе нормотворчества, так и правоприменения, неумелая организация административных процессуально-процедурных механизмов реализации данных прав, могут привести к фатальным последствиям, включая смену формаций, политических режимов, государственных систем и устройств. Конституция Республики Казахстан провозглашает и перечисляет соци-

ально-трудовые права граждан во втором разделе (статьи 10-39), устанавливая право на жизнь, гражданство, свободу объединений и труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, безопасные условия труда, вознаграждение за него в размере, не менее минимальной заработной платы, социальное обеспечение и страхование, охрану здоровья, образование и др. (<https://adilet.zan.kz/rus/docs>). В целях совершенствования формирования и реализации социально-трудовых прав Казахстан активно сотрудничает с ведущими международными организациями, возведя международные нормы права, ратифицированные Республикой Казахстан, в ранг действующего права страны, имеющего приоритет перед ее законами (ст. 4 Конституции РК). С 1993 г. Республика Казахстан стала членом Международной Организации Труда (МОТ), а в 2011 г. была избрана в Административный совет МОТ (<http://mfa.gov.kz/ru/content-view>). За это время Парламент Казахстана ратифицировал 24 Конвенции МОТ, взяв на себя обязательства по

реализации основополагающих социально-трудовых стандартов.

Материалы и методы

В статье использованы общенаучные, специальные и частно-научные методы исследования, такие, как сравнительно-сопоставительный, системного анализа, научного прогноза и обобщения, историко-правовой и другие.

Результаты и обсуждение

Важность соблюдения и расширения спектра социально-трудовых прав объясняется и тем, что Казахстан провозгласил себя государством суверенным, демократическим, социальным, ставя на первое место интересы человека, гражданина, его права и свободы. Социализация государства предполагает реальное правовое закрепление и правоприменительные форматы максимального продвижения принципов приоритета прав и свобод человека над всеми иными. Сегодня в науке развернулись серьезные споры о пределах, классификациях, квалификационных особенностях социального государства, при этом, в научной дискуссии участвуют как правоведы, так и представители других научных направлений: социологии, философии, экономики, глобалистики, синергетики и др. Предложены варианты его видовой классификации, такие, например, как социальные государства консервативного типа, социал-демократического или корпоративного (Е.В. Охотский, В.А. Богучарская, 2012:30-44), др. Однако до настоящего времени не найден единый консенсус по данному вопросу, варианты отличаются по главным приоритетным направлениям несмотря на то, что эта терминологическая категория не является новой. Впервые понятие «социальное государство» и сама идея его обязательного существования была представлена немецким правоведом, экономистом, философом, историком, являющимся еще и советником японского правительства – Лоренцом фон Штейном, правда следует отметить, что данная идея была выдвинута им в отношении монархии, а не демократического государства. Штейн в своих научных трудах выступал против многих демократических институтов административного мироустройства, однако, в своей теории надклассовой монархии он обосновывал необходимость установления абсолютного равенства в правах для всех различных общественных классов и отдельной личности, считая, что

власть должна способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, так как развитие одного выступает условием развития другого. Эта теория в последующем была адаптирована многими, как научными, так и политическими течениями (Евстратов А.Э., 2005).

Что касается Республики Казахстан, то Конституционный Совет в своем Постановлении № 18/2 от 21.12.2001 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан» вынес окончательный вердикт по определению данной терминологической понятийной категории. Заседание Совета проходило в связи с поступлением обращения от депутатов Парламента Республики Казахстан, считающих, что пенсионный закон устанавливает минимальные и максимальные пределы пенсионных выплат на заниженном уровне. Ранее по этому поводу Генеральная прокуратура Республики обращалась с иском в Верховный Суд, который действительно признал эти положения противоречащими законодательству страны. Однако, после такого судебного вердикта, Правительство, проигнорировав его, приняло новое Постановление от 12.07.1996 г. № 899 Р960899, определяющим показатели на первоначально установленном уровне. Данный факт, сам по себе, является правовым прецедентом, к сожалению, не разрешенным до настоящего времени и, как мы полагаем, требующим серьезной научной аналитики, однако в результативной части Конституционный Совет установил, что слова, закрепленные в Конституции о том, что Республика Казахстан утверждает себя... социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы означают, что «Республика Казахстан стремится к выполнению роли социального государства в соответствии с реальными возможностями государства. Казахстан признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией» (<https://zakon.uchet.kz/rus/doc>). Реальное подтверждение тому, является ли государство действительно социальным или это представляет собой лишь декларативный посыл, подтверждается как законодательством, устанавливающим конкретные виды социальных гарантий, действующим в стране, так и системой регламентов, в том числе административно-правовых, обеспечивающих реализацию данных гарантий. Административные правовые регламентации, не адаптированные к реализации социально-трудовых прав и свобод, обрекают всю систему конституционного гарантирования на

провал. Именно это и определяет тесные взаимоотношения, взаимосвязь и взаимозависимость социального и административного права.

Административное право, являясь самостоятельной отраслью права, по своей природе призвано обеспечивать реализацию публичных прав частных лиц, как указывает в своем учебнике А.М. Волков. В частности, он пишет, что «Административное право – это отношения, которые складываются по поводу реализации субъективных и объективных публичных прав частных лиц и их защиты, организации и осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, организаций. Эта деятельность непосредственно связана с реализацией целей, задач и функций в первую очередь, исполнительной власти, которая обеспечивает повседневную реализацию и защиту публичных прав частных лиц» (Волков А.М., 2021:457). Казахстанский ученый Р.А. Подопригора отмечает, что аксиоматичным является факт того, что «вопросы государственного управления и деятельности государственной администрации актуальны в любом обществе с разным политическим, социальным режимом и пренебрегать ими очень опасно. Даже в условиях рыночного общества и экономики государство не отказывается от соответствующего административного воздействия на экономические и другие процессы, протекающие в обществе...Сегодня акценты должны быть смещены в сторону изучения вопросов взаимодействия граждан и организаций с государством, закрепления и анализа их взаимных прав и обязанностей» (Подопригора Р.А. <https://onlin/zakon.kz/rus/Document>). В своих работах Роман Анатольевич представляет глубокий анализ по вопросу предмета административного права, основных дискуссиях, однако несколько не подвергает сомнению его регулятивные функции (Подопригора Р.А., 2010:366).

Научные исследования, проведенные нами в части соотношения административного права и социально-трудовых правоотношений, показали наличие еще большего количества спорных положений, научных концепций, теорий. Такое соотношение следует проводить, прежде всего с трудовым правом и правом социального обеспечения. Значительная часть авторов придерживается положения о том, что отличительный момент связан со сферой правовых регламентаций, отводя трудовому праву регламентации правоотношений по организации и управлению трудом, не выходящие за пределы организации и тесно связанным с процессом труда, а адми-

нистративному праву регламентации организационно-управленческой деятельности государственных органов (<https://trambiysk.ru/spravka/otlichie>). Однако, с нашей точки зрения такие определения носят не научный формат, представляя собой очень упрощенный вариант видения соотношения этих правоотношений.

Подробное научное исследование по данному вопросу в своей диссертационной работе провел В.Г. Джиев, в частности, анализируя соотношение трудового права с отраслями гражданского и административного права он отмечает, что основной сферой взаимодействия трудового и административного права является государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, «рассмотрение любого случая нарушения трудового законодательства (или потенциального нарушения при проверках) потребует анализа норм трудового права, закрепляющих установленный порядок для субъектов трудовых правоотношений. Поэтому деятельность должностных лиц контролирующих органов подчинена, в том числе, нормам трудового права, которыми они будут руководствоваться при рассмотрении материалов проверок, обращений, правонарушений». Кроме того, деятельность государственных служащих также является сферой регулирования как трудового, так и административного права, поскольку их субъекты обладают публично-правовым статусом. Однако выделение правового регулирования труда государственных служащих специальным законом, не может свидетельствовать о приоритете норм административного права над трудовым, поскольку существенные особенности государственных служащих и их отличия от работников в части содержания и организации их работы в нем не определены. Кроме того, автор затрагивает проблему субсидиарного права, отмечая, что субсидиарное применение норм смежных отраслей законодательства к трудовым отношениям отнюдь не свидетельствует о поглощении трудового права правом административным. Напротив, такое правоприменение служит целям более тщательной проработки и разграничения соответствующих институтов трудового и смежных с ним отраслей (Джиев В.Г., 2013:219)

Таким образом В.Г. Джиев выводит нас еще на одну модель соотношения социально-трудовых отношений и регулятивных функций административного права, представленных теорией действия субсидиарных правоотношений. Субсидиарное правоприменение часто представляется в формате аналогии права, то есть

применение норм права одного института или отрасли права, к другим, связанным по каким-то определенным правовым критериям. В переводе с латинского слово «subsidiary» переводится как «вспомогательный, резервный, сохраняемый в запасе» [16, стр.873]. Теория субсидиарного права представлена в правовой науке на достаточно хорошем уровне. Впервые о ней было заявлено в конце тридцатых, начале сороковых годов известным ученым правоведом, цивилистом Дмитрием Михайловичем Генкиным, занимающимся гражданским, торговым, включая внешнеторговый арбитраж и немного трудовым правом уже с 1910 года [13, стр. 69]. В дальнейшем теория субсидиарности была представлена двумя направлениями, как аналогия права и как самостоятельный правовой институт. Сегодня в приоритете второй теории никто не сомневается, более того, под субсидиарными нормами права представляются институты смежных отраслей права, схожие по своему характеру, взаимосвязи и взаимозависимости, предполагающие единый формат методов. В наибольшей степени такие нормы права проявляются в системе механизмов взаимодействия трудового и гражданского отраслей права, однако, некоторые форматы регулятивности административного права в части привлечения к труду, использования труда определенных субъектных групп, в полном объеме подпадают под данную научную теорию.

Еще одной теорией, представленной в научно-исследовательском каталоге, обращающей внимание на взаимосвязь социально-трудовых и административно-правовых правоотношений, является теория квазигосударственных правовых норм. К таким правовым источникам относятся правовые акты, издаваемые не государственными структурами, правовой статус которых, как правило, имеет самостоятельный, самоопределяющий контент, но контролируемых государством. Это могут быть акты религиозных, спортивных, корпоративных, партийных организаций и др. Так, например, Закон Республики Казахстан от 15.07.2002 г. «О политических партиях» в ст. 1 устанавливает, что политической партией признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании. или Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от

11.10.2011 г. определяет религиозное объединение, как добровольное объединение граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства, в установленном законодательными актами Республики Казахстан порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных потребностей. Анализируя регулятивные функции административного права, казахстанский ученый Подпригора Р.А. во введении в административное право указал, что «административное право не только отрасль, обслуживающая интересы государственного управления и государственной администрации. Оно призвано защищать граждан и негосударственные организации от неправомерных действий государственных органов путем наделения их правами, гарантиями в государственном управлении, закреплении различных процедур публичной деятельности государственных органов, обязанностей и ответственности должностных лиц. Поэтому административное право нельзя рассматривать только как отрасль, обслуживающую государственные потребности. Современное административное право – это отрасль, позволяющая согласовать различные интересы в государственном управлении, направленном в целом на упорядочение жизни общества, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Данное положение наглядно показывает актуальность и продуктивность теории квазигосударственных правовых норм и регулятивных функций административного права.

Полагаем необходимым остановиться еще на одной теории, представленной в системе новейших научных трактовок, автором которой является известный ученый, специалист в области трудового права, В. М. Лебедев, предложивший несколько лет назад теорию акрибологии. Акрибология – это научное направление, «изучающее правовые особенности формирования работника, отвечающего требованиям организации, исследует целенаправленное, в пределах социальных, в том числе правовых форм воздействие работодателя на сознание работника с целью выработки у исполнителя должного отношения к трудовым обязанностям, целям, задачам организации, средствам и результатам труда, чести, достоинства соразмерно интересам собственника и его представителей, которые обеспечивают человеку занятость и соответствующий заработок». В рамках данной теории В. М. Лебедев ввел термин «адаптированный работник» с его точки зрения, это работник максимально вос-

требуемый. Мы относимся к данной теоретической новелле весьма осторожно, поскольку не разделяем многие ее положения, однако и этот научный посыл построен на принципах административно-правовых регулятивных основах трудовых методов создания «адаптированного работника».

Анализ научных воззрений показывает, что административное право в формате регулятивных механизмов социально-трудовых правоотношений, рассматривается, как правило по трем основным направлениям:

1) в рамках административно-управленческих функциональных регуляторов;

2) в формате организации и регулирования трудовой деятельности некоторых категорий работников, труд которых содержит административно-правовые установки;

3) в рамках административно-правовых санкций, предусмотренных за совершенные проступки в социально-трудовой сфере.

Что касается административно-управленческих функциональных регуляторов, то все специальные законодательные акты в обязательном порядке содержат правовые нормы, определяющие систему управления социально-обеспечительными, социально-страховыми, трудовыми, образовательными и иными отношениями в Республике Казахстан. Данные положения содержатся в общей части законодательных актов, поскольку затрагивают всю систему тематических правовых блоков. Так, например, Закон Республики Казахстан от 21.06.2013 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» в статьях 4-8 определяет государственные гарантии по пенсионному обеспечению, в том числе в области сохранности пенсионных накоплений, а также компетенциальные особенности Правительства Республики Казахстан, центрального исполнительного и уполномоченного государственных органов в сфере пенсионного обеспечения. При этом, в законе прослеживается особенность, представленная нами при анализе теоретических положений относительно того, что государственное администрирование, система управления регулируется не только в отношении государственных структур, но также и негосударственного сектора. Это объясняется важностью и необходимостью нормального функционирования системы управления пенсионным обеспечением, включая все его звенья и структуры, не зависимо от формы собственности. В частности, государство гарантирует получателям сохранность обязательных пенсионных взносов,

обязательных профессиональных пенсионных взносов в едином накопительном пенсионном фонде, обязательных профессиональных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции, в том числе и в случае перевода пенсионных накоплений в доверительное управление управляющему инвестиционным портфелем. Государство устанавливает порядок и систему управления инвестиционным портфелем, требования к управляющим инвестиционным портфелем, регулирует деятельность единого накопительного пенсионного фонда, добровольных накопительных пенсионных фондов, определяет требования к учредителям, акционерам, руководящим работникам, а также предписывает требования по хранению пенсионных активов в банке-кастодиане, по диверсификации и снижению рисков, порядок и пределы вознаграждения, проведения аудита, регулярной отчетности перед соответствующими государственными органами, по пенсионному аннуитету и др. Подробно расписаны компетенции Правительства, на которое, помимо общеустановленных обязательств, возложено утверждение перечня финансовых инструментов, разрешенных к приобретению за счет пенсионных активов, находящихся в доверительном управлении Национального Банка Республики Казахстан. Так же подробно регламентированы административные функции Центрального исполнительного и уполномоченного органов.

Закон Республики Казахстан от 26.12.2019 г. «Об обязательном социальном страховании» представляет административно-регулятивные правовые нормы в статьях 8 – 11. Так, Правительство, прежде всего, решает вопрос о создании, реорганизации или ликвидации фонда социального страхования, устанавливает пределы его комиссионного вознаграждения, перечни и лимиты финансовых инструментов инвестирования, нормы по обеспечению финансовой устойчивости фонда и др. Подробно представлены полномочия уполномоченного органа и центрального исполнительного органа. Новым в системе административного управления социальным страхованием является введение Государственной корпорации в сфере обязательного социального страхования, обеспечивающей регулятивные функции в части государственной монополии.

Аналогичные нормы содержатся в Законе Республики Казахстан от 16.11.2015 г. «Об обязательном социальном медицинском страховании» В данном законодательном акте вопросы администрирования всей системы представлены во

второй главе «Государственное регулирование системы обязательного социального медицинского страхования», статья 9 которой перечисляет государственные органы, задействованные в таком регулировании. В частности, называются Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган и местные исполнительные органы, в отдельных правовых нормах конкретизируются их административные полномочия.

Весьма обширным правовым регулированием представлены административно-управленческие функции в Кодексе Республики Казахстан от 07.07. 2020 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения». Этим вопросам посвящено целых 27 глав (главы: 2 – «Государственное регулирование и управление в области здравоохранения», 3 – «Разрешения и уведомления в области здравоохранения», 4 – «Аккредитация, аттестация и сертификация в области здравоохранения», 5 – «Государственный контроль и надзор в области здравоохранения», 7- «Цифровое здравоохранение», 8 – «Структура системы здравоохранения», 9 – «Финансовое обеспечение системы здравоохранения» и др.). Административные регуляторы определены по уровням, начиная от государственного, в т.ч. монопольного, заканчивая ведомственным, по видам медицинской помощи, в том числе в области профилактики, санитарно-эпидемиологического благополучия, трансплантации органов, тканей и их компонентов, репродуктивных прав, инфекционных и не инфекционных заболеваний и др., по сферам системы здравоохранения, включая традиционную и народную медицину, фармацевтическую деятельность, общественную медицину и т.д. Аналогичные положения, устанавливающие административно-управленческие регуляторы, в обязательном порядке содержатся и во всех иных правовых актах социально-трудовой направленности, за исключением Трудового кодекса, который регулирует отношения между работодателем и работником, однако и данное исключение не является абсолютным, поскольку содержит нормы, регулирующие особенности труда некоторых категорий работников.

Что касается направления организации и регулирования трудовой деятельности некоторых категорий работников, труд которых содержит административно-правовые установки, то речь идет, прежде всего, об административной государственной службе. Такая трудовая деятельность регламентируется Законом Республики Казахстан от 23.11.2015 г. «О государственной службе Республики Казахстан» и Трудовым Ко-

дексом Республики Казахстан от 23.11.2015 г. Государственная служба в Казахстане представляет собой исполнение должностных полномочий, связанных с реализацией задач и функций государственной власти. В некоторых зарубежных странах под классификатор государственной службы подпадает и гражданская служба, однако казахстанское законодательство выводит ее из состава административно-правовой деятельности. В зависимости от административного статуса и полномочий государственные служащие классифицируются на корпус «А» и «Б», первые представляют собой работников высшего государственного управленческого уровня, для которых предусмотрены особый порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы, а также специальные квалификационные требования. Более того, политические госслужащие назначаются или избираются на должность, носящую политико-определяющий характер в стране, и несут ответственность непосредственно за реализацию политических целей и задач. В любом случае, трудовая деятельность государственных служащих, вне зависимости от корпуса и их классификации, направлена на реализацию задач и функций государства, именно поэтому статус государственной службы отнесен к ведению административного права. Законодательство о данном виде службы также содержит правовые нормы об административном устройстве ее системы управления, сочетая, таким образом, сразу два направления соотношения административных рычагов в отношении социально-трудовых отношений, представленных выше. Подпадая под административно-правовые регламентации, государственные служащие, вместе с тем, пользуются полным спектром прав и свобод, гарантируемых Конституцией страны, в том числе на охрану труда, здоровья, его стимулирование и оплату труда, подготовку, переподготовку, повышение квалификации, на безопасные условия труда, социальную защиту, в том числе пенсионное и социальное обеспечение и др. Учитывая важность и особенность возложенных на государственных служащих обязанностей, законодательство накладывает серьезные ограничения на их трудовую деятельность, прежде всего, они не имеют право быть депутатами представительного органа, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, в том числе предпринимательской, кроме педагогической, научной, творческой, за некоторым исключением строго определенных оперативных действий по облигациям, паям,

акциям, быть представителями по делам третьих лиц в определенных госорганах и др. Законодательство о государственной службе четко регламентирует условия и порядок поступления на службу, каталог квалификационных требований, избрания и/или назначения на должность, условия и основания прохождения и ухода с государственной службы и др. Практически весь базовый набор основоположений государственной службы подпадает под административно-правовые регуляторы, однако, уже ст. 19 закона указывает, что трудовые отношения с государственными служащими регулируются трудовым законодательством, а ст. 24 определяет порядок заключения трудового договора с административными государственными служащими корпуса «А. Трудовые правоотношения применяются к государственным служащим при регламентации основных моментов трудового процесса, таких, как продолжительность рабочего времени и времени отдыха, в том числе отпусков, режим рабочего времени, привлечение к сверхурочным работам и некоторые др. (ст. 32). Зафиксирован в законодательстве об административной государственной службе и новый институт трудового права – прикомандирование. Таким образом, административная государственная служба в сфере процесса труда фактически выводится из лона административного права, переходя в формат права трудового и правовым регулятором в данном случае выступает уже Трудовой кодекс Республики Казахстан. Что касается иных направлений социально-трудовой ориентации, то они также выводятся из формата административно-правовых отношений, переходя в отношения права социального обеспечения, когда речь идет о пенсионном обеспечении, социальном страховании и социальном медицинском страховании (ст. 55, 56).

Трудовой кодекс Республики, в свою очередь, помимо общих установок, перечисленных выше, содержит положения, определяющие особенности регулирования труда некоторых категорий работников. Так, например, ст. 143-1 устанавливает порядок регулирования труда лиц, на которых распространяются требования Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции», в статьях 145 и 145-1 представлены особенности трудовой деятельности работников Национального Банка Республики Казахстан, его ведомств, а также работников уполномоченного органа по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций.

Аналогичное положение в правовой регламентации наблюдается и в рамках воинской службы, которая также является административной деятельностью и, соответственно, подпадает под регуляторы административных правоотношений, регламентируется она Законом Республики Казахстан от 16.02.2012 г. «О воинской службе и статусе военнослужащих». Границы деления отраслевых регуляторов в отношении военнослужащих представлены уже в первой статье Закона, перечисляющей понятийные категории. Так, под воинской службой понимается особый вид государственной службы военнослужащих Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, направленной на непосредственное обеспечение военной безопасности, связанной с вооруженной защитой суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности Государственной границы Казахстана. Таким образом, при определении данного вида службы однозначно указывается сфера правового регулирования – административное право. Вместе с тем, законодательство классифицирует военнослужащих и воинскую службу на два вида: по призыву и по контракту (ст. 1; 18). Первый вид военной службы беспелляционно подпадает под нормы административного права, поскольку основан на исключительно командных методах, второй, в большей степени, под трудо-правовые регламентации. Статья 144 Трудового кодекса определяет порядок регулирования труда лиц, состоящих на воинской службе, сотрудников специальных государственных, правоохранительных органов и государственной фельдъегерской службы, устанавливая, что их труд регулируется именно Трудовым Кодексом, но с особенностями, предусмотренными специальными законами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, устанавливающими особые условия и порядок поступления на службу, ее прохождения и прекращения, особые условия труда, условия оплаты труда, а также дополнительные льготы, преимущества и ограничения. Таким образом, трудо-правовые и административно-правовые отношения в данном случае успешно переплетаются, дополняя друг друга. В связи с этим, вопросы регулирования воинской службы по контракту представлен в специальном законе в расширенном варианте. Глава 6 регулирует данный вид службы в статьях 37-40. Контракт, или как его называют на практике «трудовой контракт» о прохождении воинской службы с военнослужащим заключается между ним (как

с работником) и уполномоченным должностным лицом Вооруженных Сил (как с работодателем), он заключается в письменной форме и на принципе добровольности. Именно этот принцип отличает службу по контракту на добровольных началах, от службы по призыву, имеющей обязательный характер административного подчинения. Законодательно определяются основания, порядок, сроки заключения и прекращения действия контракта, права и обязанности военнослужащих данного вида трудовой деятельности, требования, предъявляемые к лицам, поступающим на воинскую службу по контракту, форма такого документа и иные вопросы.

Тесное соотношение в данном случае наблюдается и по иным межправовым направлениям, таким, как социальное страхование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение. Так, Закон «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» устанавливает порядок назначения пенсионных выплат военнослужащим за выслугу лет, а законодательные акты о военной службе, включая узкоспециализированные нормы права в отношении военнослужащих органов МВД, КНБ, Национальной гвардии МВД РК, органов управления гражданской обороны МЧС, специальных формирований – порядок исчисления выслуги лет в общем суммарном и непрерывном формате.

Серьезные споры об отраслевой принадлежности правовых регуляторов сегодня ведутся в отношении труда заключенных, лиц, осужденных к лишению свободы. Анализ научных заключений представлен большим количеством теорий и обоснований, иногда диаметрально противоположного характера. Это не случайно, поскольку Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 05.07.2014 г. предусматривает условия привлечения к труду, как лиц, привлеченных к лишению свободы, непосредственно в местах отбывания уголовного наказания, т.е. местах лишения свободы, так и лиц, привлеченных к таким видам уголовного наказания, как привлечение к исправительным работам (гл.11) и к общественным работам (гл.12). При этом, исправительные работы осуществляются по основному месту работы осужденного с ежемесячным перечислением от 10 до 50 % заработной платы (денежного содержания) в Фонд компенсации потерпевшим до полного погашения размера наказания в соответствии с приговором суда. Что касается наказания в виде привлечения к общественным работам, то оно заключается в выполнении осужденным не требующих опреде-

ленной квалификации бесплатных общественно полезных работ, организуемых местными исполнительными органами в общественных местах, расположенных по месту его жительства.

Обобщая научно-теоретические доводы, условно можно выделить следующие позиции: труд лиц, осужденных к лишению свободы регламентируется нормами

- уголовно-исполнительного права;
- административного права;
- трудового права;
- субсидиарным применением всех трех

отраслей права или в их отдельном сочетании (трудового и уголовно-исполнительного права, административного и уголовно-исполнительного права, трудового, административного и уголовно-исполнительного права).

Такая вариативность объясняется прежде всего тем, что труд заключенных на является их доброй волей, не носит характер свободы выбора трудовой деятельности и не соответствует принципам трудового права. Уголовно-исполнительное законодательство вносит серьезные коррективы в регламентации форм и видов труда, его оплаты, форм поощрения, исключая общетрудовые порядки предоставления гарантий и компенсаций, поощрений и наказаний, оплаты труда и др. Однако, на таких работников в определенном порядке распространяются и иные социальные гарантии, в т.ч. на пенсии, некоторые виды пособий, в части на социальное страхование и др. Некоторые ученые в силу этих факторов усматривают в данной трудовой деятельности административные регулятивные функции обязательного подчинения.

И, наконец, третий из представленных выше вариантов административно-правовых регуляторов социально-трудовых отношений, связанный с применением административно-правовых санкций за совершенные проступки в социально-трудовой сфере. Данные отношения регламентируются Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 05.07.2014 г., главной задачей которого является охрана прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, общественной нравственности, собственности, общественного порядка и безопасности, установленного порядка осуществления государственной власти и государственного управления, охраняемых законом прав и интересов организаций от административных правонарушений, а также предупреж-

дение их совершения. С этой целью устанавливаются основания, принципы и конкретные формы административной ответственности. Во всяком случае, такой вид ответственности должен основываться на принципе наличия вины и исключения уголовно-правового наказания. Кодекс устанавливает исчерпывающий перечень видов административных взысканий, а также классификатор основных и дополнительных мер административных взысканий. Особенная часть Кодекса называет основания применения административных санкций и сами санкции, в том числе в социально-трудовой сфере. Данный перечень весьма внушителен и охватывает почти весь этот тематический блок. В частности, фиксируются правонарушения национально-законодательства о персональных данных и их защите, в области медицинского права, в том числе при несоблюдении порядка, стандартов за некачественное оказание медицинской помощи, воспрепятствование законной деятельности медицинских и фармацевтических работников, нарушение медицинским работником правил выдачи листа или справки о временной нетрудоспособности, правил реализации лекарственных средств и требований по выписыванию рецептов. Серьезные санкции предусмотрены также за нарушения социально-обеспечительного законодательства, в том числе о минимальных социальных стандартах и их гарантиях, о социальной защите инвалидов и специальных социальных услугах, о пенсионном обеспечении, об обязательном социальном страховании, об обязательном социальном медицинском страховании.

Широкий санкционный перечень охватывает сферу трудового права, представляя правонарушения в области нарушения требований по оплате труда, непредоставления отпусков, незаконного превышения норм рабочего времени и времени отдыха, допущения дискриминации в сфере труда, нарушения правил обеспечения безопасности и охраны труда, проведения аттестации производственных объектов, необеспечения расследования несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью, несообщения о факте несчастного случая, связанного с трудовой деятельностью, заключения коллективного договора, соглашения, нарушения законодательства о занятости населения и о государственной службе.

Мы не видим необходимости подробного рассмотрения видов санкций и особенностей диспозиции правовых норм, однако, представ-

ленный перечень наглядно демонстрирует регулятивный характер норм административного права, применительно к социально-трудовым отношениям.

Заключение, выводы

Проблемы, представленные в статье, как мы полагаем, носят сегодня основополагающий характер, влияющий на дальнейшее успешное развитие государства. Это подтверждается теми новыми задачами, которые поставлены сегодня перед страной в рамках административно-правовых регуляторов, в том числе в области социально-трудовых отношений. Подтверждением тому служат Послания Президента страны народу Казахстана. Так, в своем первом обращении – Послании от 02.09.2019 г. «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» Касым-Жомарт Токаев обратил серьезное внимание системе организации и функционирования в стране государственной службы, кроме того, им была поставлена задача сокращения количества госслужащих к 2024 году на 25% для улучшения эффективности их деятельности и увеличения оплаты труда. Выступление с таким обращением 01.09.2020 г. «Казахстан в новой реальности: время действий» Глава государства начал с посылы о необходимости построения новой модели государственного управления, то есть модернизации всей системы административно-правовых регламентаций в Республике Казахстан. Он отметил, что реформы в данной сфере следует проводить системно, начиная с изменения подходов «к государственному управлению, кадровой политике, системе принятия решений и ответственности за их выполнение». В этих целях были созданы новые государственные органы: Агентство по стратегическому планированию и реформам с прямым подчинением Президенту и Высший президентский совет по реформам. Кроме того, Президент отметил необходимость «перезагрузки системы государственной службы», указав в процентном отношении этапы ее сокращения и о необходимости принятия пакета поправок в законодательство о государственной службе, в том числе о пересмотре вопросов нормотворчества. Он обратил внимание на то, что «основная проблема кроется в излишней законодательной регламентации деятельности исполнительной власти». Невозможно не согласиться с его посылом о том, что «низкая скорость принятия решений становится угрозой национальной безопас-

ности». Кроме того, им были выдвинуты семь принципов развития государства, среди которых социально-экономический блок занимает базовые положения.

Что касается текущего, юбилейного года, посвященного 30-ти летию независимости Республики Казахстан, то Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана, состоявшееся традиционно 01.09.2021 г., представлено в тематическом формате «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны». Все семь базовых вопросов, определенных в докладе и пять инициатив, посвящены социально-экономическим отношениям в стране и усовершенствованию административных рычагов. Среди них совершен-

ствование экономического развития в постпандемический период, повышение эффективности системы здравоохранения, качественное образование, совершенствование региональной политики, формирование эффективной экосистемы на рынке труда, политическая модернизация и защита прав человека.

Приведенный нами анализ задач, поставленных главой государства, приведен исключительно с целью наглядной демонстрации необходимости глубокого научного изучения проблем совершенствования административно-правовых регуляторов в области социально-трудовых отношений, совершенствовании правовых механизмов и систем, модернизации методов административных рычагов.

Литература

- Административное право: учебный курс / под ред Подопригора Р.А. – Алматы, 2010
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2010. – Алматы.: ТОО «Налоговый эксперт», 2010. – 366 с.
- Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2002 г., № 16, ст. 153
- Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011 год, сентябрь-октябрь, № 17 (2594), ст. 135
- Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2013 год, июнь, № 10-11 (2635-2636), ст. 55
- Ведомости Парламента Республики Казахстан» № 23 (2798), 2019 год
- Ведомости Парламента РК, 2020 год, июль, № 15-II (2809), ст. 76
- Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2015 г., № 22-V, ст. 153
- Ведомости Парламента РК 2015 г., № 22-IV, ст.151
- Ведомости Парламента РК 2012 год, март, № 5 (2606), ст. 40
- Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2014 год, август, № 17 (2666), ст. 90
- Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2014 год, сентябрь, № 18-II (2667-II), ст. 92
- Волков, А. М. Административное право: учебник для вузов / А.М. Волков. – Москва : Издательство Юрайт, 2021. – 457 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-13551-0. Стр.15-16
- Генкин Д.М. Предмет и система советского трудового права // Советское государство и право. – 1940. № 2.
- Джигоев В.Г. Соотношение трудового права с отраслями гражданского и административного права: Дисс.к.ю.н. 12.00.05. 2013. Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. – Москва, 2013. – 219 с.
- Евстратов А.Э. Генезис идеи социального государства: историко-теоретические проблемы. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Омск, 2005. – 234 с. РГБ ОД, 61:05-12/1087).
- Казахстанская правда» от 19 ноября 2015 г. № 222 (28098).
- Лебедев В.М. Трудовое право и акрибология (Особенная часть). – М.: Статут, 2008 – 136 стр.
- Лушников А.М., Лушникова М.В. Онтология отечественной науки трудового права в постсоветский период. Монография. – М.: Проспект, 2021 г. – 624.
- Новый экономический и юридический словарь / Под ред. Азрилияна А.Н. – М.: Институт новой экономики. 2003. – 1088 с.
- Официальный сайт Министерства иностранных дел РК / Электрон. ресурс – URL: (<http://mfa.gov.kz/ru/content-view>)
- Охотский Е.В. Социальное государство и социальная политика современной России: ориентация на результат / Е.В. Охотский, В.А. Богучарская // Труд и социальные отношения. – 2012. – № 5(95). – С. 30-44.
- Подопригора Р.А. О состоянии и проблемах административного права в Республике Казахстан. Электрон. ресурс – URL: <https://onlin/zakon.kz/rus/Document>
- URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs>.
- URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs>
- URL: <https://trambiysk.ru/spravka/otlichie>.
- URL: https://online.zakon.kz/Document/doc_id=33106626
- URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president
- URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president
- URL: (<https://www.baiterek.gov.kz/ru/president-messages/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazakhstan>)

References

- Administrativnoe pravo Uchebnyj kurs. pod red Podoprigora R.A. Almaty, 2010 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, [Administrative Law Training Course. edited by Podoprigor R.A. Almaty, 2010 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH] 2010 Almaty.: TOO «Nalogovyj jekspert», 2010. 366 s.
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2002 g., № 16, st. 153 [Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2002, No. 16, Article 153]
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2011 god, sentjabr'-oktjabr', № 17 (2594), st. 135 [Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2011, September-October, No. 17 (2594), Article 135]
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2013 god, ijun', № 10-11 (2635-2636), st. 55 [Gazette of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2013, June, No. 10-11 (2635-2636), Article 55]
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan» № 23 (2798), 2019 god [Gazette of the Parliament of the Republic of Kazakhstan" No. 23 (2798), 2019]
- Vedomosti Parlamenta RK, 2020 god, ijul', № 15-II (2809), st. 76 [Gazette of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2020, July, No. 15-II (2809), Article 76]
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2015 g., № 22-V, st. 153 [Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2015, No. 22-V, Article 153]
- Vedomosti Parlamenta RK 2015 g., № 22-IV, st.151 [Gazette of the Parliament of the Republic of Kazakhstan 2015, No. 22-IV, Article 151]
- Vedomosti Parlamenta RK 2012 god, mart, № 5 (2606), st. 40 [Statements of the Parliament of the Republic of Kazakhstan 2012, March, No. 5 (2606), Article 40]
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2014 god, avgust, № 17 (2666), st. 90 [Statements of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2014, August, No. 17 (2666), Article 90]
- Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 2014 god, sentjabr', № 18-II (2667-II), st. 92 [Statements of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2014, September, No. 18-II (2667-II), Article 92]
- Volkov, A. M. (2021) Administrativnoe pravo: uchebnik dlja vuzov [Administrative law: textbook for universities / A.M. Volkov. – Moscow : Publishing House] / A. M. Volkov. – Moskva : Izdatel'stvo Jurajt, 2021. – 457 s. – (Vysshee obrazovanie). – ISBN 978-5-534-13551-0. Str.15-16
- Genkin D.M. Predmet i sistema sovetskogo trudovogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. [The subject and system of Soviet labor law // The Soviet state and law] 1940. № 2.
- Dzhioev V.G. (2013) Sootnoshenie trudovogo prava s otrasljami grazhdanskogo i administrativnogo prava. Diss.k.ju.n. 12.00.05. 2013. Mosk. gos. jurid. akad. im. O.E. Kutafina [Correlation of labor law with branches of civil and administrative law. Diss.k.yu.n.]. – Moskva. – 219 s.
- Evstratov A.Je. (2005) Genezis idei social'nogo gosudarstva: istoriko-teoreticheskie problemy. Dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01: [Genesis of the idea of a social state: historical and theoretical problems. Dis. ... cand. jurid. sciences] – Omsk. 234 s. RGB OD, 61:05-12/1087).
- Kazahstanskaja pravda» ot 19 nojabrja 2015 g. № 222 (28098). [Kazahstanskaya Pravda" dated November 19, 2015 No. 222 (28098)]
- Lebedev V.M. (2008) Trudovoe pravo i akribologija (Osobennaja chast') [Labor law and akribology (Special part)]. M.: Statut. – 136 s.
- Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. (2021) Ontologija otechestvennoj nauki trudovogo prava v postsovetskij period. Monografija [Ontology of the national science of labor law in the post-Soviet period. Monograph]. – M.: Prospekt. -624 s.
- Novyj jekonomicheskij i juridicheskij slovar'. [New Economic and Legal dictionary]. Pod red. Azrilijana A.N. M.: Institut novoj jekonomiki. 2003. – 1088 s.
- Oficial'nyj sajt Ministerstva inostrannyh del RK: Jelektron. resurs [Official website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan] – URL: (<http://mfa.gov.kz/ru/content-view>)
- Ohotskij E.V. Social'noe gosudarstvo i social'naja politika sovremennoj Rossii: orientacija na rezul'tat [The social state and social policy of modern Russia: result orientation] / E.V. Ohotskij, V.A. Bogucharskaja // Trud i social'nye otnoshenija [Labor and social relations] – 2012. – № 5(95). – S. 30-44.
- Podoprigora R.A. O sostojanii i problemah administrativnogo prava v Respublike Kazahstan. Jelektron. Resurs [About the state and problems of administrative law in the Republic of Kazakhstan. Electron. Resource] – URL: <https://onlin/zakon.kz/rus/Document>
URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs>
URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs>
URL: <https://trambiysk.ru/spravka/otlichie>
URL: https://online.zakon.kz/Document/doc_id=33106626
URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president
URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president
URL: (<https://www.baiterek.gov.kz/ru/president-messages/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana>)