

УДК 342.9: 35.08(574)

К.С.Муслимова

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СИСТЕМЫ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Мақалада Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңын талдау негізінде мемлекеттік қызметтің ұстанымдары қарастырылады. Автор заңдылық, кәсіпшілік пен біліктілік, мемлекеттік қызметкерлердің құқықтық, әлеуметтік қорғалуы, мемлекеттік қызметкерлердің жауапкершілігі және тағы басқа ұстанымдарды оңтайландыру бойынша ұсыныс енгізеді.

In this article on the base of analysis of the Act of legislation of the Republic of Kazakhstan «About the state service» the principles of state service are studied. The author brings in the suggestions about optimization of such principles as legality, professionalism and competence, legal and social protection of state servants, state servants' responsibility and others.

В статье 3 Закона РК «О государственной службе» провозглашено, что государственная служба в РК основана на принципах: законности, казахстанского патриотизма, единства системы государственной службы, независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства, общедоступности, т.е. равного права граждан республики на доступ к государственной службе и продвижение по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, добровольности поступления граждан на государственную службу, профессионализма и компетентности государственных служащих, равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы, обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов, подконтрольности и подотчетности государственных служащих, учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, правовой и социальной защищенности государственных служащих, поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности, личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий, непрерывности повышения квалификации государственных служащих [1].

Можно с полным основанием констатировать, что за период независимости большинство из этих идей и положений нашли свое воплощение в управленческой действительности. Вместе с тем жизнь выдвигает необходимость совершенствования системы принципов государственной службы. Полномасштабная административная реформа, как отметил Глава государства, «требует нового качества государственной службы как основного элемента активизации дальнейших реформ» [2]. Исходя из этого представляется целесообразным анализ отдельных принципов государственной службы.

Принцип законности. Концепция законности в современном ее значении предполагает не только строгое и неуклонное соблюдение и исполнение всеми субъектами права действующего законодательства, но, в первую очередь, наличие законов, реально воплощающих права и свободы человека и соответствующих идеям правового государства. Отсюда вытекает вывод о необходимости не только

усиления побудительных и принудительных мер по обеспечению законности, но и, в первую очередь, совершенствования самого законодательства, ибо от его качества зависит правоприменительная практика в сфере государственного управления.

Не умаляя значения строгого соблюдения законности всеми субъектами права, следует подчеркнуть, что особую роль законность призвана играть в деятельности государственных служащих. Нарушения закона со стороны должностного лица свидетельствуют не просто об отходе от требований законодательства, но и подрывают авторитет государства в глазах граждан, саму идею законности. Не случайно одним из непреложных положений Кодекса чести государственных служащих [3] является укрепление доверия граждан к институтам государства, приверженность политике Президента РК и последовательное проведение ее в жизнь.

Одним из актуальных аспектов реализации принципа законности в деятельности государственных служащих является вопрос о соотношении законности и усмотрения. Здесь необходимо иметь в виду, что административное устранение может иметь место только в рамках закона, т.е. когда государственный служащий может и обязан выбрать один из вариантов поведения, предусмотренного правовой нормой. Таким образом, в сфере государственного управления применим только принцип «Разрешено только то, что предписано». Примечательно, что ст.25 Закона РК «О нормативных правовых актах» предписывает, что уполномоченные государственные органы имеют право издавать правовые акты только в тех случаях, когда компетенция уполномоченного органа по принятию данного акта прямо предусмотрена законодательством [4]. Логично, чтобы и в Законе РК «О государственной службе» было установлено, что государственные служащие имеют право и обязаны издавать правовые акты и осуществлять свои полномочия исключительно в пределах своей компетенции.

Принцип казахстанского патриотизма. Из содержания данного принципа следует, что государственный служащий, будучи гражданином Республики Казахстан, должен честно и верно служить Родине, не допускать в своей деятельности действий, могущих принести ущерб или вред национальной безопасности РК. Высшей оценкой его деятельности является благо и процветание народа Казахстана. Поэтому при поступлении на государственную службу государственный служащий обязан приносить присягу на верность народу Казахстана. В условиях многонационального Казахстана этот принцип имеет особую актуальность, ибо государственный служащий должен способствовать укреплению единства народа Казахстана и межнационального согласия в стране.

Принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. За годы независимости был заложен прочный правовой фундамент регулирования института государственной службы. Центральное место в этой системе правовых актов занимает, безусловно, Закон РК от 23 июля 1999 г. «О государственной службе».

Однако, на наш взгляд, подлинного единства системы государственной службы пока что еще не достигнуто, ибо статус, например, Президента РК, депутатов, судей, служащих правоохранительных органов в большей степени регулируется специальным законодательством. Деление государственных должностей на политические и административные не всегда последовательно. Необходимо сократить число политических должностей. Нуждаются в дальнейшем исследовании и изучении вопросы соотношения государственной службы и гражданской службы.

Принцип приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства. Исходя из конституционного положения о признании высшими ценностями правового государства человека, его жизни, прав и свободы следует, что предназначением государственных служащих является всемерное содействие реализации и охране прав и свобод человека и гражданина.

Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [5] значительно усовершенствовал процедурные аспекты рассмотрения обращений физических и юридических лиц, усилил контроль за порядком рассмотрения обращений и стал действенным элементом в общей системе мер борьбы с коррупцией в системе государственных органов.

На наш взгляд, магистральным направлением в обеспечении реализации данного принципа должно стать дальнейшее совершенствование процедур, регламентирующих вопросы рассмотрения обращений граждан (в части касающихся регламентации сроков, усиления гласности и прозрачности этих процедур, ужесточения ответственности за нарушения рассмотрения обращений граждан). В частности, мы предлагаем включить в КоАП РК статью, предусматривающую административную ответственность за нерассмотрение или ненадлежащее рассмотрение обращений граждан.

Принцип общедоступности означает равный доступ граждан к государственной службе, независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, на-

циональности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. Отступление от этого принципа, выразившееся в предъявлении к кандидату на должность государственного служащего требований, не предусмотренных законодательством, и квалификационным требованиям, не утвержденных в установленном порядке, влечет административную ответственность (ст.95 КоАП РК) [6].

В рамках реализации данного принципа актуальным является дальнейшая оптимизация квалификационных требований для административных должностей, повышение публичности и открытости проведения конкурсных процедур, совершенствование порядка отбора кадров на политическую службу

Принцип профессионализма и компетентности является одним из стержневых. Приоритет, обозначенный в Стратегии развития Казахстана на период до 2030 г., — это профессиональное Правительство. В связи с этим мы предлагаем определение самого понятия государственной службы, данное в ст.1 Закона РК «О государственной службе», дополнить указанием на то, что это профессиональная деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти.

Компетентность государственных служащих, т.е. знание ими дела, наличие необходимого образования, стажа, навыков, системы повышения квалификации, тесно связана с необходимостью поддержания уровня своей квалификации. Поэтому такой принцип государственной службы, как непрерывность повышения квалификации государственных служащих, по сути дела, поглощается принципом профессионализма и компетентности. Поэтому, на наш взгляд, нет необходимости выделять его отдельно.

Профессионализм и компетентность обеспечиваются рядом таких организационных процедур, как конкурс и аттестация административных государственных служащих, а также формирование кадрового резерва. Данные процедуры постоянно совершенствуются.

Одна из актуальных проблем — это повышение профессионализма и компетентности в сфере политической службы. Как известно, в отношении политических государственных должностей не применяются конкурсные и аттестационные процедуры. Однако с принятием Указа Президента РК от 4 декабря 2005 г. «О кадровом резерве государственной службы», наряду с уже существующим кадровым резервом административной службы, был создан и кадровый резерв для политической службы [7]. То есть тем самым был сделан первый шаг к тому, чтобы формировать систему политической службы и из источников кадрового резерва. Как отметил Глава государства, политические государственные служащие будут в основном выдвигаться из числа безукоризненно зарекомендовавших себя высших административных государственных служащих [2].

Принцип равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы. Увеличение зарплаты государственных служащих с привязкой ее к конкретным условиям труда — это тенденция последних лет. В настоящее время, в соответствии с установками Главы государства, разрабатывается новая система оценки качества работы государственных служащих. В частности, по политическим государственным служащим разрабатывается система выплаты годовых бонусов на основе результатов рейтинговой деятельности государственных органов. Правительством разрабатываются предложения по поэтапному повышению заработной платы государственных служащих до уровня, сопоставимого с частным сектором, за счет сокращения государственного аппарата. В составе фонда оплаты труда государственным служащим предусматривается формирование специального фонда для поощрения административных государственных служащих. В этих целях Постановлением Правительства утверждены Правила оценки и качества административных государственных служащих [8]. На наш взгляд, данный принцип можно объединить с *принципом правовой и социальной защищенности государственных служащих*, так как последний по своему содержанию означает, что государственный служащий должен получать достаточное материальное, социально-бытовое обеспечение, льготы, гарантии, компенсации в целях обеспечения эффективного исполнения им своих обязанностей.

Принцип обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов. Необходимым условием для воплощения этого принципа является то, что решения, принимаемые вышестоящими государственными органами (должностными лицами), должны быть приняты в пределах их полномочий. В противном случае у подчиненных государственных служащих есть право оспорить решение руководителя. Так, в соответствии с п.4 ст.28 Закона РК «О государственной службе» государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. При сомнениях в правомерности полученного

для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю и руководителю, давшему распоряжение. В случае, если вышестоящий по должности руководитель письменно подтверждает данное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, если выполнение его не влечет действий, которые относятся к уголовно наказуемым деяниям. Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель. Однако для реализации данной нормы необходимо разработать дополнительные процедуры.

Принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих, на наш взгляд, поглощается по своему содержанию предыдущим принципом. Ведь подконтрольность и подотчетность отражает единство, определенную иерархию и субординацию в системе государственного управления, что, собственно, и выражается в праве вышестоящих органов и административных лиц давать обязательные для исполнения решения по всем вопросам деятельности подчиненных органов и государственных служащих. Поэтому, мы считаем, что его не следует выделять отдельно.

Принцип учета общественного мнения и гласности. Суть этого принципа сводится к тому, что государственные служащие обязаны обеспечивать каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Ограничения этого принципа связаны с исключением из его деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.

Мы полагаем, что в Республике Казахстан назрела необходимость принятия закона, регламентирующего порядок и условия получения гражданами в порядке запроса информации по вопросам, затрагивающим их права и свободы. Здесь можно было бы учесть положительный опыт развитых стран [9; 58], в которых аналогичные законы уже имеются.

Статьей 84 КоАП РК установлена административная ответственность за отказ в предоставлении физическому лицу информации, а равно незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам. Основные дефиниции, характеризующие объективную сторону данного деяния, расплывчаты. Что, например, следует считать «общедоступной информацией», «информацией с ограниченным доступом»? Почему данная статья не предусматривает административную ответственность за отказ в предоставлении информации наряду с физическими лицами также и юридическим лицам? Словом, многие вопросы, регламентирующие процедуру получения у государственных органов информации, затрагивающей права и свободы граждан, должны быть решены путем принятия закона о доступе к получению информации.

Для подлинного воплощения правового учета общественного мнения и гласности важную роль, на наш взгляд, должны сыграть институты гражданского общества, гражданского контроля.

Информирование населения о деятельности государственных органов также способствует повышению индекса гласности. Например, сегодня согласно Правилам, по решению руководителя соответствующего государственного органа в состав конкурсной комиссии могут быть включены не только государственные служащие данного госоргана, а также иные лица. Это позволит поднять качественный состав конкурсной комиссии, обеспечить более широкое представительство общественности в процедуре конкурса, а также отбирать на государственную службу в равных конкурентных условиях наиболее квалифицированных специалистов. Решение конкурсной комиссии и списки кандидатов, получивших положительное заключение конкурсной комиссии, должны размещаться на информационных стендах государственных органов в местах, доступных для всеобщего обозрения в течение 7 рабочих дней после проведения конкурса. По направлению уполномоченного и его территориальных подразделений их работники могут присутствовать на собеседовании с кандидатами и заключительном собеседовании конкурсной комиссии.

Принцип поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение задач особой важности и сложности. Важным звеном в осуществлении принципа поощрения должно явиться, на наш взгляд, обеспечение служебной перспективы. Общество и государство заинтересованы в том, чтобы государственные служащие работали лучше. Глава государства четко определил параметры нового подхода к вопросам подбора, расстановки и ротации, служебного роста государственных служащих [2]. Смысл их сводится к тому, что, во-первых, будет усовершенствована действующая система органов управления, кадровой политики. Так, будет создана Национальная комиссия, ответственная за разработку и контроль основных положений новой кадровой политики, продвижения и назначения служащих высшего звена. Для внедрения новой системы подготовки, рекрутинга и профессионального роста наиболее талантливых и подготовленных претендентов при Агентстве по делам государственной службы будет создан Национальный центр по управлению персона-

лом государственной службы. Во-вторых, будет оптимизирована классификация государственных служащих с целью усиления конкретных и четких стимулов честной службы и продвижения по карьерной лестнице. В-третьих, будет упразднена существующая система кадрового резерва и вместо нее будет создана новая, в которой каждый предыдущий корпус государственных служащих будет являться для следующего внутренним кадровым резервом. В-четвертых, постоянное обучение и повышение квалификации должно стать одним из основных приоритетов государственной службы. В связи с этим намечено реформирование Академии государственного управления, региональных центров подготовки государственных служащих.

Принцип личной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими должностных обязанностей и превышение своих полномочий. В последние годы отчетливо прослеживается линия на усиление ответственности государственных служащих за неисполнение ими своих обязанностей, совершение различного рода правонарушений. Проблема ответственности государства и его служащих, вопросы возмещения вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате противоправных действий государственных служащих, являются предметом пристального внимания как со стороны правоприменительной практики, так и юридической науки.

Сформированный Главой государства курс на беспощадную борьбу с коррупцией при условии слаженной и четкой работы правоохранительных органов, всех институтов государства и общества, несомненно, должен осуществить прорыв в решении этой задачи.

На наш взгляд, требуют своей оптимизации нормы действующего законодательства, которые порой нечетко определяют компетенцию самих государственных служащих. Следует уделить пристальное внимание вопросам совершенствования процедур деятельности государственных служащих, особенно тех, которыми затрагиваются взаимоотношения государственных служащих с физическими и юридическими лицами.

Принцип внепартийности государственной службы. Как таковой он напрямую не причислен к принципам государственной службы, однако, по смыслу и назначению является одним из основополагающих ее начал. Согласно п.2 ст.3 Закона РК «О государственной службе» в государственных органах не допускается создание организаций политических партий. Государственные служащие при исполнении должностных обязанностей руководствуются требованиями законодательства и не связаны решениями политических партий, общественных объединений и их органов.

Политическая нейтральность государственных служащих весьма тесно связана с таким понятием, как сдержанность государственного служащего, когда речь идет о его публичных выступлениях, касающихся вопросов деятельности государственного органа. Согласно Кодексу чести государственного служащего [3] публичные выступления по вопросам деятельности государственного органа осуществляются его руководителем или уполномоченными на это должностными лицами государственного органа. Государственные служащие должны вести дискуссию в корректной форме, не подрывая авторитета государственной службы.

С учетом изложенного мы предлагаем закрепить в качестве принципа государственной службы *принцип внепартийности и сдержанности государственных служащих.*

На наш взгляд, за чертой принципов государственной службы остались такие принципы, как принцип стабильности и принцип экономичности.

Принцип стабильности. Общество заинтересовано в наличии стабильной и отлаженной работы государственного аппарата. Не секрет, что частые изменения в системе государственных органов отрицательно сказываются на эффективности их деятельности, необдуманные управленческие импровизации нарушают нормальный ход деятельности системы государственных органов. Так называемый «командный» способ замещения должностей, когда со сменой первого руководителя обновляется чуть ли весь руководящий состав акимата, министерства и т.д. не позволяет рядовому служащему думать о показателях в работе, создает неуверенность в завтрашнем дне.

П.7ст.27 Закона РК «О государственной службе» содержит специальную норму о том, что смена политических государственных служащих не может служить основанием для прекращения административной государственной службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных политических государственных служащих. Однако на практике это не всегда соблюдается. Очевидно, что необходимы дополнительные гарантии. Возможно, следует проработать вопрос и о системе дополнительных мер социальной защиты государственных служащих с учетом непрерывного и безупречного стажа государственной службы.

Что касается *экономичности* государственной службы, то очевидно, что государственный аппарат и соответственно корпус государственных служащих должен быть таким, насколько это необходимо для осуществления возложенных на него функций. Регулярно проводимые сокращения и оптимизация структуры и штатов государственных органов прямо говорят о том, что задача обеспечения экономичного, рационального и соответственно эффективного государственного аппарата является одной из злободневных. Таким образом, принцип экономичности государственного аппарата должен занять самостоятельное место в системе принципов государственной службы.

Список литературы

1. Закон РК «О государственной службе» от 23 июня 1999 г. // Казахстанская правда. — 1999. — 6 авг.
2. Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на Международной научно-практической конференции «Роль государственной службы в повышении конкурентоспособности страны» // Казахстанская правда. — 2008. — 17 июня.
3. Кодекс чести государственных служащих. Утвержден Указом Президента РК 3 мая 2005 г. № 1567 // Казахстанская правда. — 2005. — 6 мая.
4. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213 // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 2–3. — Ст. 25.
5. Закон РК от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Казахстанская правда. — 2007. — 30 янв.
6. Кодекс об административных правонарушениях РК. — Алматы, Жеті жарғы, 2008. — 327 с.
7. Положение о кадровом резерве государственной службы. Утверждено Указом Президента РК № 1243. 4 декабря 2003 года. — Арна-Қарағанды, 2004. — 25 марта.
8. Правила оценки качества работы административных государственных служащих. Утверждены постановлением Правительства РК № 1367 от 29 декабря 2007 года. // САПП РК, 2007. — № 48. — Ст. 143.
9. *Анисимцев Н.В.* Япония: обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. — 2003. — № 6. — С. 58–65.

УДК:343.54

А.Ж.Машабаев, Е.М.Ибраев

Қарағандын қосударственнй университетим им. Е.А.Букетов

ДВОЙНАЯ ФОРМА ВИНЫ В СОСТАВЕ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПОЛОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Мақалада қуш қолданумен жасалатын жыныстық қылмыстардағы қосарланған кінә мәселесі қарастырылған. «Қосарланған кінә» түсінігі бойынша әр алуан көзқарастар келтірілген. Қоғамға қауіпті зардаптар кінәға қатысты болғандықтан, авторлар оларға жан-жақты тоқталған.

Questions of the double form of the blame are considered In article in composition forcible sexual crimes. Happen to the standpoint on notion of the double blame. So, as public dangerous consequences are connected with blame authors in detail consider them. All these notions lit with reference to to sexual to crimes where there is violence their в КК two compositions.

При рассмотрении некоторых составов преступлений, в которых усложнена объективная сторона, возникает необходимость устанавливать вину не только по отношению к совершенному общественно опасному деянию, но и к последствиям, наступившим в результате совершения преступления.

В Уголовном кодексе Республики Казахстан имеется ряд преступлений, при совершении которых возможно наличие одновременно двух форм вины (умысла и неосторожности).

Такое сочетание форм вины в одном и том же преступлении именуется в литературе смешанной, двойной либо сложной формой вины [1; 221].

Длительное время проблема двойной вины обсуждалась лишь на теоретическом уровне, и только УК 1997 г. закрепил это понятие в ст.22 в следующей редакции: «Если в результате совершения умышленного преступления причиняются тяжкие последствия, которые по закону влекут более строгое наказание и которые не охватывались умыслом лица, уголовная ответственность за такие послед-