

11. Telle est du moins la conclusion que peut-on tirer de l'unique monographie a ce sujet dans la langue polonaise a ce sujet J.Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2008. — P. 254 passim.
12. Cf. W. van Gerven, The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe, en: E.Ellis (dir.), *The principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford-Portland Oregon, 1999. — P. 55 and 62.

УДК 342.515 (574)

Новое в антикоррупционном законодательстве Республики Казахстан

Мусилимова К.С.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада ҚР «Мемлекеттік қызмет туралы», «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы» Заңдарындағы, заңнамалық және заңға тәуелді актілердегі өзгерістер мен толықтырулар қарастырылып, талданды. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы нормаларды жүзеге асыру механизмінің өзекті мәселелеріне аса көңіл бөлініп, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес саласындағы шетел тәжірибесі зерделенді. Автормен мемлекеттік қызметке тұру мен қызмет істеу тәртібін, нормативтік-құқықтық актілерді сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізілді.

In given article changes and additions in the Republic of Kazakhstan laws «About public service», «About fight against corruption», the Labour code and others legislative acts are considered and analyzed. The attention to actual problems of the mechanism of realization of anticorruption norms, studying of foreign experience in fight against corruption sphere is paid. The author makes offers on perfection of an order of receipt and passage of public service, anticorruption examination of standard legal certificates.

Современный этап развития антикоррупционного законодательства Республики Казахстан повлек за собой целый ряд изменений и дополнений относительно порядка поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, правового положения государственных служащих, требований, в особенности ограничений, предъявляемых к ним.

Существенные изменения претерпел, прежде всего, базовый нормативный правовой акт в системе государственной службы — Закон Республики Казахстан «О государственной службе».

Поправки коснулись статуса политических государственных служащих, для которых установлена ротация (ст.18–1); запрещено поступление на государственную службу лиц, уволенных ранее за совершенное коррупционное правонарушение (п.6–3 ст. 4); руководители государственных органов подлежат увольнению с занимаемых должностей за прием ими на работу граждан, ранее уволенных за коррупционные правонарушения (п.7–2 ст.27) [1].

Изменяются и подходы к конкурсным и аттестационным процедурам. На основе разработанной Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы Концепции новой модели государственной службы апробируется эксперимент по внедрению двухэтапной процедуры конкурса на занятие административной должности, внедряется система оценки качества работы государственных органов.

Особое внимание в контексте проводимых преобразований отводится, безусловно, антикоррупционным мерам. Указом Президента РК от 22 апреля 2009 г. № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» [2] была обоснована необходимость внесения принципиальных новшеств в антикоррупционное законодательство, а также совершенствования и унификации законодательства о правоохранительной службе.

Во исполнение поручения Главы государства в Республике Казахстан впервые был принят Закон «О правоохранительной службе», регулирующий общественные отношения, связанные с поступлением на правоохранительную службу, ее прохождением и прекращением, определением правового статуса, материального обеспечения и социальной защиты сотрудников правоохранительных органов

Республики Казахстан. Особый акцент в Законе РК «О правоохранительной службе» сделан на антикоррупционный характер. Это, в частности, прослеживается в главе 2 Закона «Поступление на правоохранительную службу».

Согласно п.6 ст.6 на правоохранительную службу не может быть взято лицо: отказавшееся принять на себя ограничения, установленные законом, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию его статуса, основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах (пп.3); которое в течение трех лет перед поступлением на правоохранительную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения (пп.4); на которое в течение года перед поступлением на правоохранительную службу налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение (пп.5); на которое в течение трех лет до поступления на правоохранительную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание (пп.6); совершившее коррупционное преступление (пп.7); уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения (пп.8) [3].

Принятие Закона РК от 29 декабря 2010 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и борьбы с коррупцией» повлекло за собой целый ряд поправок антикоррупционной направленности. Не допускается трудоустройство в коммерческую организацию лица в течение одного года после прекращения им государственной службы, если в период выполнения государственных функций указанное лицо в силу своих должностных полномочий непосредственно осуществляло контроль в форме проверок деятельности данной коммерческой организации либо деятельность данной коммерческой организации была непосредственно связана с указанным лицом в соответствии с его компетенцией [4].

Смысл и назначение данной поправки очевидны: исключить использование государственным служащим властных полномочий, влияния, связей, авторитета во внеслужебной деятельности. Если для нашей страны данная норма является новшеством, то для законодательства целого ряда зарубежных стран это общепринятая практика.

Так, например, в США для государственных служащих предусмотрено ограничение их деловой активности в течение двух лет после выхода в отставку. Им также запрещено выполнение представительских функций при разрешении исполнительными органами дел, которые были в компетенции данного госслужащего в течение года, предшествовавшего прекращению государственной службы [5].

Во Франции предусмотрен пятилетний запрет на работу государственных чиновников в коммерческих структурах, которые они контролировали, находясь на государственной службе [6].

Главой государства в Указе была впервые озвучена мысль о выработке мер противодействия так называемой «корпоративной коррупции». В этих целях предлагалось закрепить в законодательстве перечень должностей с высоким риском совершения коррупционных правонарушений.

В соответствии с этим поручением в ст.8 Закона РК «О борьбе с коррупцией» установлено специальное требование к лицам, претендующим на выполнение государственных функций, и лицам, претендующим на выполнение государственных функций в государственных организациях, организациях с долей государственного участия [7]. Это требование заключается в возможности применения к указанным лицам специальной проверки на предмет соблюдения антикоррупционного законодательства. Что касается самого перечня таких должностей, а также порядка проведения проверок, то он будет определяться постановлением Правительства РК. Обращает на себя внимание тот факт, что в части соблюдения специальных требований руководители государственных организаций приравниваются к государственным служащим, что, на наш взгляд, логично и необходимо.

Новеллой законодательства о государственной службе явилось понятие «конфликт интересов». Под ним подразумевается «ситуация, при которой возникает противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и надлежащим исполнением им своих должностных полномочий или законными интересами физических и юридических лиц, государства, способное привести к причинению вреда этим интересам» [4].

Необходимо отметить, что термин «конфликт интересов» использовался лишь в ст. 21 Налогового кодекса РК, согласно которой в отношении должностных лиц налоговой службы установлен запрет на осуществление служебной деятельности применительно к налогоплательщикам, которые являются такому служащему налоговыми органами близкими родственниками (родители, супруги, братья, сестры, родители и дети супругов) и (или) в отношении которых имеется прямая или косвенная фи-

нансовая заинтересованность [8]. Теперь, в связи с изменениями в законодательстве, понятие «конфликт интересов» применяется в отношении любых видов государственной службы.

Отсюда следует, что любому государственному служащему запрещено осуществлять должностные обязанности при наличии конфликта интересов. При этом государственному служащему вменяется в обязанность принимать все необходимые меры с целью предотвращения или урегулирования конфликта интересов. Это достигается следующим образом.

Как только государственному служащему станет известно о возникшем конфликте интересов, он обязан незамедлительно поставить в известность своего непосредственного руководителя или руководство государственного органа. Получив информацию от государственного служащего либо от других источников, непосредственный руководитель или руководство государственного органа обязаны оперативно принять все необходимые меры в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Предусмотрено несколько вариантов выхода из конфликтной ситуации:

- путем поручения другому лицу исполнения должностных обязанностей государственного служащего по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов. Например, если при рассмотрении обращений физических или юридических лиц у должностного лица возникает определенная личная заинтересованность, могущая привести к необъективному решению вопроса, руководитель должен поручить рассмотрение этого обращения другому государственному служащему;
- путем изменения должностных обязанностей данного государственного служащего. Например, специалист отдела регистрации нормативных правовых актов департамента юстиции рассматривает проекты актов акимата, где акимом является его родной брат. В этом случае для предотвращения конфликтной ситуации начальник отдела регистрации нормативных правовых актов должен изменить должностные обязанности своего подчиненного;
- путем перевода государственного служащего, с его согласия, на другую должность в порядке, установленном законодательством РК. К примеру, совместная служба родственников, если их служебные отношения предполагают непосредственную подчиненность или подконтрольность, может быть расценена как конфликт интересов. В этом случае разрешению конфликтной ситуации служит перевод одного государственного служащего на другую должность. При невозможности перевода один из них подлежит увольнению.

Важно подчеркнуть, что законодатель, вводя в государственно-служебный оборот дефиницию «конфликт интересов», дополняет данное нововведение нормой о дисциплинарной ответственности государственного служащего, его вышестоящих руководителей за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов.

Положительно оценивая данные новеллы в законодательстве, хотелось бы дополнить их нормами, регламентирующими процессуальные аспекты конфликта интересов на государственной службе. Ведь не секрет, что многие нормы в нашем законодательстве не применяются или применяются неэффективно, ввиду отсутствия соответствующего процессуального механизма их реализации. И в этом смысле заслуживает изучения опыт Российской Федерации при регулировании данного вопроса.

В Российской Федерации для обеспечения соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственных органах предусмотрено создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Круг вопросов, рассматриваемых комиссией, достаточно широк.

Основаниями для проведения заседания комиссии являются: предоставление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о выдаче государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предъявляемых законодательством к конфликтам на государственной должности; о несоблюдении государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов; обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом РФ, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы; заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; пред-

ставление руководителя государственного органа или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции [9]. Если комиссия выявляет факты нарушений служебной дисциплины либо конфликт интересов, то она рекомендует руководителю государственного органа устранить эти нарушения.

Однако, как считают специалисты, деятельность комиссий не лишена недостатков, к числу которых относятся: вспомогательный характер работы комиссий; рекомендательный характер принимаемых комиссией решений; соединение в одной комиссии двух направлений деятельности — соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирование конфликта интересов, хотя и взаимосвязанных, но разных как по содержанию, так и по способам решения задач, предполагающих разные подходы [6]. Мы также поддерживаем идею необходимости создания специальных комиссий, которые бы рассматривали и разрешали ситуации, связанные с конфликтом интересов на государственной службе

Не подлежит сомнению, что одной из причин, порождающих коррупционные правонарушения, является несовершенство законодательства. Пробелы, нечеткость норм, отсутствие или ненадлежащий уровень процедур административной деятельности создают своеобразные лазейки для недобросовестных госслужащих. Сказывается недостаточность деятельности контролирующих органов, юридических служб, института регистрации нормативных правовых актов органами юстиции. Исходя из этого возникла острая необходимость уже на стадии проектирования нормативного акта предупредить возможные негативные последствия его применения путем проведения научной антикоррупционной экспертизы.

Законом РК от 1 января 2011 г. внесены изменения в Закон РК «О нормативных правовых актах», согласно которым установлен институт обязательной научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов [10].

Экспертиза, проводимая органами юстиции, позволит выявить нормы и пробелы правового регулирования, способствующие совершению коррупционных правонарушений; оценить последствия действия предполагаемого нормативного правового акта с точки зрения возможности осуществления коррупционных действий; выработать рекомендации для предотвращения коррупционных факторов в процессе принятия нормативных правовых актов.

Эффективность данной правоохранительной процедуры еще предстоит оценить. Но уже ясно одно — антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов обладает отнюдь не формальным характером, по сути — это одна из обязательных стадий в процессе принятия нормативного правового акта. И игнорирование или ненадлежащее осуществление этой процедуры напрямую влияет на законную силу акта. Так, применительно к нормативным правовым актам, подлежащим государственной регистрации, отсутствие антикоррупционной экспертизы является основанием для отказа в их регистрации.

Думается, что реальный правоохранительный эффект антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов возрастет в том случае, если в законодательстве, например, на уровне постановления Правительства Республики Казахстан, будет четко определена методика ее проведения. В частности, следовало бы в такого рода методике определить коррупционные факторы, создающие возможности для необоснованного применения административного усмотрения. Проблема административного усмотрения чрезвычайно актуальна в сфере государственного управления.

При административном усмотрении, как писал специально исследовавший данную проблему В.Н.Дубовицкий, «органу или должностному лицу, осуществляющему исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность, представляется выбор (возможность, степень свободы) по отысканию и принятию наиболее полезного, целесообразного, по их мнению, решения, совершению или несовершению того или иного действия» [11].

По мнению В.М.Манохина, можно выделить два вида административного усмотрения:

- усмотрение в рамках закона, т.е. когда государственному органу предоставляется возможность избрать один из вариантов поведения, предусмотренных правовой нормой;
- усмотрение за пределами правовых норм, т.е. действие органов и должностных лиц государства, не связанных с правом. Такое усмотрение автор называет свободным усмотрением государственного органа (должностного лица) [12].

Административное усмотрение — неотъемлемый атрибут управленческой практики, и оно свойственно как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности исполнительных органов.

Однако административное усмотрение ни в коей мере не должно вступать в противоречие с принципом законности и создавать условия для коррупции. Нам представляется, что административное усмотрение может осуществляться только на основании закона, в тех случаях, когда уполномоченные государственные органы либо должностные лица вправе и обязаны выбрать один из наиболее целесообразных, оптимальных вариантов поведения, предусмотренного правовой нормой. Мы считаем, что правовое государство несовместимо с так называемым свободным усмотрением, т.е. усмотрением за пределами правовых норм. При регулировании общественных отношений в сфере государственного управления, при отсутствии правовой нормы, субъект управления не вправе обращаться к аналогии закона либо к общему духу права. Следовательно, принцип «Разрешено все, что не запрещено» применим только в частном праве, но не может быть применен в праве публичном, в сфере государственно-властных отношений. Таким образом, исполнительные органы и их должностные лица вправе и обязаны делать только то, что прямо разрешено и относится к компетенции уполномоченного органа или должностного лица.

Проявлениями административного усмотрения можно, например, считать необоснованную широту дискреционных полномочий, выраженную в отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решений. Например, в Законе РК «О порядке рассмотрений физических и юридических лиц» в ст.6 говорится, что если решение вопросов, изложенных в обращении, требует *длительного срока* (выделено нами. — М.К.), то обращение ставится на дополнительный контроль, вплоть до его окончательного исполнения, о чем заявителю сообщается в течение трех календарных дней [13]. На наш взгляд, это удобная возможность для нерассмотрения в установленный срок жалоб граждан и организаций. В этих целях в текстах нормативных правовых актов следует избегать неопределенных формулировок типа «длительный срок», «при наличии уважительных причин», «в случае длительного отсутствия», «систематический характер» и т.д. Таким образом, при регулировании властных, распорядительных полномочий должна быть максимальная четкость и определенность, не дающая возможности в правоприменительной практике злоупотреблять властью.

К числу коррупционных факторов можно также отнести: дублирование полномочий государственных органов; нечеткость компетенции государственных органов и должностных лиц; выход за пределы компетенции; практику необоснованного широкого использования отсылочных и бланкетных норм; практику восполнения пробелов в законе подзаконными актами; игнорирование или ненадлежащее использование административных процедур. Например, ст.28 Закона РК «О государственной службе» допускает возможность неисполнения государственными служащими приказов, распоряжений вышестоящих органов в случае сомнения в их законности. Однако процедура в законе не регламентирована.

Коррупционные факторы могут проявляться и в нормативных правовых актах, закрепляющих неопределенные, незаконные требования к физическим и юридическим лицам. Это, например, зачастую происходит при регулировании различных аспектов взаимоотношений субъектов предпринимательской деятельности с органами исполнительной власти.

Резюмируя изложенное, можно с полным основанием утверждать, что антикоррупционное законодательство Республики Казахстан не стоит на месте и постоянно развивается. Эта тенденция находит полную поддержку населения, всех институтов гражданского общества. Важно сейчас, чтобы все новеллы законодательства были успешно реализованы на практике и послужили искоренению коррупции в системе государственного управления.

Список литературы

1. Закон РК от 23 июля 1999 г. № 453–1 «О государственной службе» // Казахстанская правда. — 1999. — 6 авг.
2. Указ Президента РК «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в РК» // Казахстанская правда. — 2009. — 23 апр.
3. Закон РК от 6 января 2011 г. № 380–14 «О правоохранительной службе» // Казахстанская правда. — 2011. — 19 янв.
4. Закон РК от 29 декабря 2010 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и борьбы с коррупцией» // Казахстанская правда. — 2011. — 19 янв.
5. Законодательные акты, касающиеся правил регистрации поведения государственных служащих различных учреждений // <http://ndc.ru.ru/press/pubs/depo/archive/14/kodeks.html>.
6. Конфликт интересов на государственной службе // <http://www.jk.ru/jur-polesno.html/>

7. Закон РК от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 15. — С. 209.
8. Налоговый кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 10 декабря 2008 г. — Астана: Юрист, 2009.
9. Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов // <http://www.k.ru/jug-polesno/html>.
10. Закон РК «О внесении изменений в Закон РК «О нормативных правовых актах по вопросам проведения научной анти-коррупционной экспертизы» // Индустриальная Караганда. — 2011. — 19 февр.
11. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в системе государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1981. — 24 с.
12. Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Государство и право. — 1999. — № 18. — С. 23–30.
13. Закон РК от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Индустриальная Караганда. — 2007. — 25 янв.

УДК 35.08 (574)

К вопросу о функционировании и реформировании государственной службы в Республике Казахстан в условиях глобализации

Абикенова Г.Б.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада жаһандану жағдайында мемлекеттік қызмет институтының өзгертілу мәселелері қаралды. Қазақстандық мемлекеттік қызметтің әрекет етуінің ағымдағы мәселелері жарияланып, ары қарай жетілдіруге бағыт белгіленген. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет институтының өзгертілуі — ол қажеттілік. Азаматтық қоғам мен мемлекетті нығайту мақсатында мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыру керек. Тірек сөздер: мемлекеттік қызмет, мемлекеттік қызметті реформалау, мемлекеттік қызметті ұсыну, мемлекеттік аппараттың жұмысын әбден жетілдіру.

In article questions of reforming of college of public service in conditions of globalization are considerent. Current problems of functioning of the Kazakhstan public service are shined and directions of the further perfection are designated. An indispensability of reforming of college of public service in Republic Kazakhstan. Increase of efficiency of public service in interests of progress of a civil society and strengthening of the state. Keywords: public service, reforming of public service, granting of the state services, perfection of work of a state machinery.

Происходящие в современном мире стремительные перемены заставляют правительства многих стран реформировать существующую систему государственного управления. Главная цель таких реформ — адаптация к динамично меняющейся политической и экономической среде, новым тенденциям мирового развития. Безусловно, проведение этих реформ продиктовано вескими причинами. Происходит глобализация экономических и культурных отношений, растет потребность населения в получении более качественных услуг от государственного сектора, стремительно развиваются телекоммуникационные технологии. Изменяется содержание работы госслужащих, происходит трансформация организационных структур. В этих условиях увеличивается спрос на квалифицированные кадры.

Приоритетной тенденцией развития современной цивилизации, затрагивающей все государства, является глобализация, которая представляет собой «сложный и многомерный комплекс различных процессов, включающий интенсификацию межгосударственных экономических, политических, социальных, культурных связей, трансформацию мировой экономики и формирование глобальных рынков, широкое распространение западной системы либерально-демократических ценностей и одновременно их усиливающееся неприятие».

Республика Казахстан, активно интегрируясь в мировую экономику и имея общие интересы с другими странами по многим проблемам государственного управления, нуждается в механизмах сотрудничества, «которые были бы достаточно прочными для утверждения всеобщих ценностей и в то