

**Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан**

**МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ**

**ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ И
ПРЕБЫВАНИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЕ**

МОНОГРАФИЯ

Косшы, 2025

УДК 351/354
ББК 67.401
О-39

Рецензенты:

Хан В.В - профессор кафедры специальных юридических дисциплин Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, кандидат юридических наук, ассоциированный профессор

Кусаинова Л.К. - заведующая кафедрой уголовного права, процесса и криминалистики НАО «Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова», кандидат юридических наук

Сатбаев А.А. - заместитель прокурора Западно-Казахстанской области, старший советник юстиции

Авторский коллектив: Исмаилбаев Т.Ш. (*руководитель авторского коллектива*), Кудабаяев Р.А., Ермакова З.Д., Кусаинова А.К.

Ограничения при поступлении и пребывании на государственной службе: Монография. – Косшы, 2025. – 223 с.

ISBN 978-601-82167-4-9

Монография на тему «Ограничения при поступлении и пребывании на государственной службе» подготовлена по результатам научного исследования и посвящена актуальным вопросам ограничений и запретов государственной службы в Республике Казахстан.

На основании комплексного анализа национального и зарубежного законодательства, социологических исследований, научной литературы, статистических данных предлагаются меры организационного и законодательного характера по повышению эффективности деятельности государственных органов, а также совершенствованию институтов запретов и ограничений при поступлении и прохождении государственной службы.

Монография будет полезной для сотрудников уполномоченных государственных органов, а также может быть использована в учебном процессе по программам вузовского, послевузовского и дополнительного образования, а также в научно-исследовательской и практической деятельности.

Рекомендовано к опубликованию решением Учебно-методического совета Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (протокол № 3 от 8 ноября 2024г.).

ISBN 978-601-82167-4-9

Сведения об авторах

Исмаилбаев Тимурлан Шамильевич - главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан – перечень сокращений, термины и определения, введение, раздел 2, подразделы 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, заключение.

Кудабаев Рустем Амангельдыевич - секретарь Ученого совета Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан - подраздел 1.1 в соавторстве с Ермаковой З.Д.

Ермакова Зауреш Джумаевна - ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, магистр юридических наук - раздел 1, подраздел 1.1 в соавторстве с Кудабаевым Р.А, раздел 3, подраздел 3.1 в соавторстве с Кусаиновой А.К., подраздел 3.2., приложения.

Кусаинова Асель Кадырбековна - старший научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского Института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан – подраздел 3.1 в соавторстве с Ермаковой З.Д.

СОДЕРЖАНИЕ

Перечень сокращений	5
Термины и определения	6-9
Введение	10-18
1. Историко-правовые аспекты ограничительных мер в государственной службе Республики Казахстан	19
1.1 Анализ развития ограничительных мер в государственной службе в Республике Казахстан	19-43
2. Современное состояние ограничений, связанных с поступлением и прохождением государственной службы	44
2.1 Нормативное регулирование и практика применения ограничений и запретов	44-83
2.2 Безупречная репутация, как основное требование к кандидатам и государственным служащим, ее составные части и формула расчета	83-96
2.3 Статус лиц проходящих первоначальную профессиональную подготовку и получающих высшее специальное образование, а также внедрение цифровых технологий при их поступлении в учебные заведения правоохранительных органов	96-107
2.4 Повышение материального стимулирования и удовлетворение социальных потребностей государственных служащих	107-117
2.5 Правовые аспекты педагогической, научной и иной творческой деятельности государственных служащих	117-124
2.6 Правовые коллизии при увольнении сотрудников правоохранительных органов по собственному желанию во время досудебного или дисциплинарного расследования	124-132
3. Зарубежный опыт правового регулирования института ограничений в государственной службе	133
3.1 Международные стандарты правового регулирования ограничительных мер в государственной службе	133-145
3.2 Институт ограничительных мер в государственной службе зарубежных стран	146-171
Заключение	172-180
Приложения	181-223

Перечень сокращений и обозначений

В настоящем заключительном отчете применены следующие сокращения и обозначения:

ГП	- Генеральная прокуратура;
АПО	- Академия правоохранительных органов;
КПСиСУ	- Комитет по правовой статистике и специальным учетам;
ВС	- Верховный Суд Республики Казахстан;
КС	- Конституционный Суд Республики Казахстан;
АПК	- Агентство по противодействию коррупции;
АФМ	- Агентство по финансовому мониторингу;
МВД	- Министерство внутренних дел;
КУИС	- Комитет уголовно-исполнительной системы;
МЧС	- Министерство по чрезвычайным ситуациям;
МНиВО	- Министерство науки и высшего образования;
АДГС	- Агентство по делам государственной службы;
АГУ	- Академия государственного управления при Президенте;
ВУЗ	- Высшее учебное заведение;
МНПК	- Международный научно-практический круглый стол;
ВУЗ	- Высшее учебное заведение;
ОВД	- Органы внутренних дел;
ООН	- Организация Объединенных Наций;
СМИ	- Средства массовой информации;
УК	- Уголовный кодекс;
УПК	- Уголовно-процессуальный кодекс;
ГК	- Гражданский кодекс;
НК	- Налоговый кодекс;
ДСБ	- Департамент собственной безопасности;
ДКР	- Департамент кадровой работы;
ЕРАП	- Единый реестр административных производств;
ЕРДР	- Единый реестр досудебных расследований;
Е-Отініш	- Сервис подачи обращений в государственные органы;
ИС САНО	- Система обработки налоговой отчетности;
ИСНА	- Интегрированная система налогового администрирования;
СИОПСО	- Система информационного обмена правоохранительных и специальных органов.

Термины и определения

В монографии применены следующие термины с соответствующими определениями:

Государственная служба Республики Казахстан - деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти (*Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Компетенции – совокупность знаний, умений и навыков, необходимых для эффективного выполнения профессиональной деятельности на конкретной государственной должности (*Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Государственный служащий – гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан и (или) Специального государственного фонда, определенного законодательством Республики Казахстан о возврате государству незаконно приобретенных активов, государственную должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства. (*Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Государственная должность – структурная штатная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий (*Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Конфликт интересов – противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными полномочиями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих должностных полномочий (*Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Квалификационные требования - требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на занятие должности в правоохранительном органе, в целях определения уровня их профессиональной подготовки, компетентности и соответствия конкретной должности (*Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе»*).

Первоначальная профессиональная подготовка – форма профессионального обучения для лиц, поступающих на службу в правоохранительные органы, направленная на приобретение профессиональных навыков (*Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе»*).

Правоохранительная служба – особый вид государственной службы на должностях правоохранительных органов, а также прохождение службы в случаях, предусмотренных статьей 44 Закона (*Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе»*).

Правоохранительный орган - государственный орган, обеспечивающий соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, государства, реализующий политику государства по противодействию преступности и иным правонарушениям в соответствии со своей компетенцией, наделенный специальными полномочиями по обеспечению законности и поддержанию общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению, расследованию правонарушений, исполнению судебных решений по уголовным делам (*Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе»*).

Полиграфологическое исследование – процедура опроса, заключающаяся в регистрации с помощью специальных медицинских датчиков отдельных физиологических реакций человека, возникающих при психофизиологическом освидетельствовании (*Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе»*).

Психофизиологическое освидетельствование – совокупность мероприятий, направленных на всестороннюю оценку индивидуально-психологических и психофизиологических свойств кандидатов на правоохранительную службу, сотрудников (*Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе»*).

Военные, специальные учебные заведения – организации образования специальных государственных органов, реализующие образовательные программы высшего, послевузовского и дополнительного образования (*Закон Республики Казахстан от 13 февраля 2012 года № 552-IV «О специальных государственных органах Республики Казахстан»*).

Выслуга лет – продолжительность нахождения сотрудника на воинской службе, службе в специальных государственных и правоохранительных органах, исчисляемая как в календарном, так и льготном исчислении, а также в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан (*Закон Республики Казахстан от 13 февраля 2012 года № 552-IV «О специальных государственных органах Республики Казахстан»*).

Добросовестность – профессиональное и ответственное служения государству на благо общества (*Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан: утвержден Указом Президента Республики Казахстан за № 153 от 29.12.15 года*).

Открытость – проявление готовности к работе с общественностью и обеспечения прозрачности своих действий (*Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан: утвержден Указом Президента Республики Казахстан за № 153 от 29.12.15 года*).

Вежливость – корректное и уважительное отношение к гражданам и коллегам (*Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан: утвержден Указом Президента Республики Казахстан за № 153 от 29.12.15 года*).

Честность – искреннее отношение к своим обязанностям (*Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан: утвержден Указом Президента Республики Казахстан за № 153 от 29.12.15 года*).

Справедливость – принятие законного решения независимо от влияния физических и юридических лиц, общественных групп и организаций и недопущения дискриминации лиц по причине предвзятости и субъективности по любым обстоятельствам (*Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан: утвержден Указом Президента Республики Казахстан за № 153 от 29.12.15 года*).

Высокая нравственность – осознание значения понятия чести для себя и подчиненных, повышенное чувство справедливости, моральная чистота и духовность, осмысленное отношение к профессиональным обязанностям как к обязанностям в высшей степени общественно-полезным и необходимым (*Этический кодекс сотрудников правоохранительных органов, органов гражданской защиты и государственной фельдъегерской службы Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан № 81 от 02.01.23 года ЗРК*).

Доброжелательность – доброе отношение к человеку и гражданину, готовность содействовать их благополучию, при общении с людьми исходить из непредвзятой личностной установки (*Этический кодекс сотрудников правоохранительных органов, органов гражданской защиты и государственной фельдъегерской службы Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан № 81 от 02.01.23 года ЗРК*).

Административно-хозяйственные функции – предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право управления и распоряжения имуществом, находящимся на балансе организации (*Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции»*).

Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан (*Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции»*).

Конфликт интересов – противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к неисполнению и (или) ненадлежащему исполнению ими своих должностных обязанностей (*Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции»*).

Коррупция – незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными

лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ (*Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции»*).

Противодействие коррупции—деятельность субъектов противодействия коррупции в пределах своих полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по формированию антикоррупционной культуры в обществе, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, а также по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений и устранению их последствий (*Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции»*).

ВВЕДЕНИЕ

Как отметил Президент Республики Казахстан в своем ежегодном Послании (*«Казахстан в новой реальности: время действий», 1 сентября 2020 года*), «Мы остро нуждаемся в новых кадрах – профессиональных, со свежими взглядами и инициативами. Государственная служба не должна превращаться в закрытую касту. В то же время важно обеспечить преемственность и институциональную память, не допуская падения профессиональных и этических требований».¹

В государстве функционирует специально созданный аппарат, необходимый для государственного управления, который не может действовать без специальной основы – государственных служащих, являющихся ключевым элементом государственной службы. В то же время от успешного и эффективного построения системы государственных органов зависит успешное развитие государства.²

В свою очередь, эффективность государственного управления, в том числе и в правоохранительных органах и учреждениях, несомненно, во многом зависит от качественного кадрового состава.

Реформы в сфере государственной службы, проведенные за период независимости, позволили рассматривать государственно-служебные отношения во многих аспектах. В частности, были определены общие принципы построения и функционирования системы государственной службы, а также реестры должностей государственной службы, более четко прописан правовой статус государственного служащего (*четко регламентирован порядок поступления, прохождения и увольнения с государственной службы*) и т. д.

С созданием обновленной системы государственного управления появилась потребность в профессиональных государственных служащих, которые в современных условиях могут успешно осуществлять государственные полномочия в тех органах и учреждениях, где они проходят службу. Причем осуществлять их приходится уже в сфере информационных коммуникаций, предъявляющих дополнительные требования для кандидатов при поступлении на службу.³

¹ Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (дата обращения: 03.09.24 года)

² Крутских, Д.А. Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой: морально-этическое поведение государственного гражданского служащего. Вопросы российской юстиции / Д.А.Крутских – 2021.-№11.-561с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranicheniya-i-zaprety-svyazannye-s-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhboj-moralno-eticheskoe-povedenie-gosudarstvennogo> (дата обращения: 03.09.24 года)

³ Сергун П.П. Оптимизация ограничений при поступлении на государственную службу иных видов как фактор профилактики коррупции / П.П. Сергун, А.М. Бобров // Правовая культура правотворчества. - Москва, № 3/382019. – 32 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://legal-culture.sarpra.ru/images/legalculture/PDF/3-2019/030-037-Sergun-P-P-Bobrov-A-M.pdf> (дата обращения: 03.09.24 года)

Для каждого вида государственной службы были прописаны ограничения, касающиеся не только поступления на службу, но и ее прохождения.

Однако неопределенность ряда ограничений и запретов влияет на уровень правовой культуры, на соответствие кадров государственного аппарата текущим реалиям, а также может способствовать коррупциогенности в кадровой работе органов и учреждений, осуществляющих различные государственно-властные полномочия.

Глава государства на заседании Национального курултая сказал, что государственные служащие должны сочетать в себе два основных качества - профессионализм и патриотизм, честно и добросовестно работать, чтобы заслужить доверие и уважение граждан.⁴

Безусловно, государственные служащие обеспечивают функционирование государственного аппарата, что необходимо для реализации внутренней и внешней политики, а также поддержания стабильности и безопасности в обществе.

В связи с чем, государственная служба играет важную роль в жизни каждого гражданина, обеспечивая правовое функционирование государства и защиту интересов общества.

Тема настоящего исследования охватывает интересы всех государственных служащих независимо от направления деятельности, в том числе лиц, желающих стать профессиональными чиновниками.

В ходе исследования у авторского коллектива возник ряд вопросов к существующим ограничениям, служащим барьерами при реализации гражданами конституционного права.

Однако в период исследования как законодательными, так и судебными органами принят ряд действенных мер, направленных на выправление сложившейся ситуации путем принятия нормативно-правовых и судебных актов.

В результате введены новации по упрощению процесса поступления на службу, сокращена бюрократия, внедрена автоматизированная система отбора кадров и т.д.

Указом Президента от 17.07.24 года утверждена «Концепция развития государственной службы Республики Казахстан на 2024 - 2029 годы»⁵, которой взят курс на переход к карьерной и позиционной моделям, а также поиску специалистов с учетом их уникального профессионального опыта и потенциала.

⁴ Национальный доклад о состоянии государственной службы 2023 год». [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/640535?lang=ru> (дата обращения: 03.09.24 года)

⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 года за № 602 об утверждении «Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024 - 2029 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.24 года)

В последний раз подобный документ принят в 2011 году - Концепция новой модели государственной службы, которая к настоящему времени утратила свою актуальность. В связи с чем можно сказать, что нам повезло.

Считаем, что выработанные предложения, к которым авторский коллектив пришел эмпирическим путем (*до утверждения Концепции*), станут основой при формировании и внедрении в практику новой модели государственной службы, основанной на принципах сервисности и клиентоориентированности.

Действующим законодательством для каждого вида государственной службы прописаны ограничения, касающиеся не только поступления на службу, но и ее прохождения.

Наличие ограничений и запретов обусловлено спецификой выполняемых задач и функций.

При этом главной целью ограничений является обеспечение эффективного функционирования законодательной и исполнительной власти, установление правового барьера возможному злоупотреблению полномочиями, создание условий для безупречного выполнения должностных обязанностей.

Вопросы формирования эффективной кадровой политики, в том числе в свете решений Конституционного Суда Республики Казахстан, а также связанных с ними задач и вызовов, приобретают особенную актуальность.

В свою очередь есть понимание того, что работодатель также должен обладать инструментами и правом самостоятельного выбора и принятия на работу лучших кадров.

В этой связи, полагаем, что выработанные в ходе исследования предложения о внедрении института «безупречной репутации», применяемого к государственным служащим ряда зарубежных стран, предоставит такую возможность работодателям. Что полностью согласуется с международными договорами ратифицированными Республикой Казахстан (*Международный пакт против коррупции*⁶).

Данный инструмент в значительной степени повлияет на подбор и расстановку кадрового состава, а также эффективность выполнения сотрудниками возложенных функций с выработкой мер об усилении правовых инструментов для недопуска отдельных граждан к государственной, в том числе правоохранительной службе.

В ходе проведения научного исследования, с учетом позиций государственных органов, на основе научных методов, результатов изучения международного и национального законодательства, авторским коллективом выработано собственное научно-обоснованное определение понятию «безупречная репутация».

Одновременно при изучении данного вопроса принято во внимание,

⁶ Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года N 31-IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031> (дата обращения: 03.09.24 года)

что излишне жесткие правила ограничивают в правах не только граждан, но и государственные органы в возможностях успешной конкуренции с негосударственным сектором на рынке труда за лучших специалистов. В результате, укомплектование государственного аппарата может стать, в некотором роде, затруднительным процессом.

Так, согласно сведениям Национального доклада о состоянии государственной службы в Республике Казахстан за 2023 год, в целях оценки кадровой потребности, благополучия персонала государственной службы, а также эффективности кадровых процессов, АДГС проведено анкетирование, в котором приняли участие 32 711 служащих центральных и местных госорганов.

Опрос, 73% респондентов показал нехватку сотрудников в их структурных подразделениях. При этом в госорганах имеются порядка 7,5 тысяч вакантных должностей (8,4% от штата), из них 1 408 (1,6%) являются длительными (более 3-х месяцев).

При этом в 2023 году доля сменяемости государственных служащих составила 4,9% или 4 385 человек (в 2022 году - 4,7%), то есть практически остается на прежнем уровне.

Данные выходного анкетирования показали, что причинами ухода с государственной службы являются: смена сферы деятельности (88,8% респондентов), семейные обстоятельства (23,3%), низкий уровень заработной платы (22,4%), неудовлетворенность условиями труда (8,6%), этика и взаимоотношение внутри госоргана (8,6%), отсутствие возможности для развития (7,8%), неэффективная организация процесса работы (5,2%).

Справка: респонденты имели возможность выбрать несколько ответов.

В целом среди служащих всех госорганов более половины (51%) респондентов задумывались о смене деятельности, в том числе: 22% - хотят перейти в другое подразделение или другой госорган, 10% - перейти в частный сектор, 4,8% - перейти в квазигосударственный сектор, 14,1% - хотят заняться предпринимательской деятельностью.⁷

Таким образом, чтобы служащие связывали свою долгосрочную карьеру с государственным аппаратом, государственная служба должна стать привлекательным местом работы как «изнутри», так и «снаружи».

Наряду с ограничениями отмечается перегруженность ряда процедур в государственной службе, что, по нашему мнению, также ограничивает возможность поступления на государственную службу по причине снижения мотивации будущих кандидатов.

Так, проведенный АДГС в 2022 году опрос показал, что 40,1% респондентов отмечали забюрократизированность отдельных HR-процессов (конкурсный отбор – 40,1%, оценка – 31,7%, обучение – 29,5% и др.).⁸

⁷ Национальный доклад о состоянии государственной службы 2023 год [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/640535?lang=ru> (дата обращения: 03.09.24 года)

⁸ Национальный доклад о состоянии государственной службы 2022 год [Электронный ресурс] – Режим доступа:

В связи с чем, АДГС в 2023 году в рамках цифровизации процедуры поступления на государственную службу в 6 госорганах (АДГС, МПС, МТ, МТИ, МИО Акмолинской области и города Шымкент) посредством внешнего портала ИИС «Е-кызмет» проведена пилотная апробация новой системы отбора.

В результате граждане участвовали в конкурсе в любое удобное время (24/7), удаленно, из любой точки мира на всех этапах, за исключением собеседования.

В целях предупреждения конфликта интересов и коррупционных рисков при прохождении этапов конкурса предусмотрено обезличивание кандидатов путем присвоения им ID-номеров. Прозрачность конкурсных процедур на всех этапах также обеспечивается независимой системой прокторинга.

И как следствие, в конкурсах на занятие 1 246 должностей приняло участие 5 815 претендентов, 652 - признаны победителями. В рамках проекта наблюдалось повышение привлекательности государственной службы для граждан. Так, количество претендентов на 1 место (4,6 чел.) в 2,9 раз, доля представителей частного сектора среди победителей (10,4%) в 2,5 раз превышают аналогичные показатели традиционной системы отбора (1,6 чел. и 4,2% соответственно).

Новые подходы к отбору начали поэтапно внедрять во всех госорганах с 01.02.2024 года (резолюцией Руководителя Администрации Президента от 8 декабря 2023 года № 23-5371 согласован перечень органов, в которых будут внедрены новые подходы отбора в 2024-2025 годах.).⁹

Несомненно, большая часть установленных ограничений не вызывают сомнений и крайне необходимы.

В то же время, часть из них не в полной мере обеспечивает равный доступ граждан к государственной службе.

В этой связи, учитывая важность наличия в системе государственного управления стабильного кадрового состава, с высокой мотивацией и уровнем дисциплины, возникла необходимость изучения вопросов соблюдения прав кандидатов на службу, а также действующих государственных служащих.

В целях выявления проблемных вопросов, связанных с эффективностью ограничений и запретов на государственной службе и их правовых последствий, научное изучение проведено через призму:

1. общественных отношений, связанных с поступлением и прохождением государственной службы;
2. анализа норм национального и международного законодательства в сфере ограничений и запретов государственной службы;
3. перспектив совершенствования и развития института государственной службы.

https://www.gov.kz/uploads/2023/4/10/0ec6ea4d59e12b8b333599e15774ee94_original.1120840.pdf
(дата обращения: 03.09.24 года)

⁹ Национальный доклад о состоянии государственной службы 2023 год [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/640535?lang=ru> (дата обращения: 03.09.24 года)

Исследование позволило с научной точки зрения смоделировать усовершенствованную систему административно-правовых запретов, направленных на обеспечение системы государственного управления стабильным кадровым составом, с высокой мотивацией и уровнем дисциплины.

В ходе исследования изучены национальные и зарубежные теоретические и практические материалы, международное и отечественное законодательство.

Применены способы сравнительно-правового и количественно-качественного анализ, а также статистический, индуктивный, словообразовательный и интуитивный методы.

В рамках исследования, для получения верифицированных и валидных данных, а также глубокого погружения в проблему авторским коллективом проведены:

- экспертные встречи с ответственными должностными лицами АДГС, Астанинского ХАБа в сфере государственной службы, Академии государственного управления, которые являются основными стейтхолдерами в данной сфере;

- для анализа логики законодательных поправок в действующее отраслевое законодательство в Национальном архиве Республики Казахстан изучены архивные материалы к законопроектам в сфере государственной службы и антикоррупционной политики;

- подготовлена специальная программа для социологического исследования, с помощью которой проведен социологический опрос свыше 4,6 тыс. государственных служащих (*4,2 тыс. сотрудников правоохранительных органов и 400 государственных служащих*) районного, городского и областного звена (*Приложение №1*);

- проведено структурированное интервьюирование 24 специалистов, проводящих полиграфологические исследования и психофизиологическое освидетельствование, а также другие изыскания (*Приложение №2*).

Полученный эмпирический материал позволил с научной точки зрения смоделировать усовершенствованную систему административно-правовых запретов, направленных на обеспечение системы государственного управления стабильным кадровым составом, с высокой мотивацией и уровнем дисциплины.

По результатам исследования сформированы рекомендации, направленные на дальнейшее укрепление конституционных гарантий государственных служащих, а также повышение привлекательности и статуса государственной службы путем:

- разработки дефиниции безупречной репутации и внедрения данного института в национальное законодательство (*снизит имиджевые потери и коррупционные риски*);

- цифровизации приема кандидатов на правоохранительную службу (*дебюрократизация отбора и расширение круга желающих*) и усовершенствования

института передачи имущества в доверительное управление (*исключение лоббирования интересов*);

- индексации заработной платы (*на уровне инфляции и/или привязать ее к значению месячного расчетного показателя*) с расширением социальных выплат, гарантий и льгот.

Предварительные результаты исследования рассмотрены на международном круглом столе (*май 2024 года*) с участием представителей ВС, кадровых служб ГП, АПК, АФМ, МВД, МЧС научных работников Казахских ВУЗов, международных экспертов (*России и Узбекистана*).

Отдельные предложения озвучены 01.11.2024 года на международной научно-практической конференции, посвященной памяти Прокурора Казахской ССР У.С.Сеитова, с участием представителей ВС, АДГС, правоохранительных органов (*ГП, АПК, АФМ, МВД, МЧС*), научных работников Казахских ВУЗов и международных экспертов.

Степень разработанности проблемы. В казахстанской науке вопросы становления и развития государственной службы рассматривались в научных трудах д.ю.н. К.Р. Балабиева, к.с.н. М.С. Нуртазина, д.э.н. Н. Кемел, А.Н. Беляловой, Б.К. Нагашбаева и других.

Однако самостоятельно и предметно проблемы ограничений в государственной службе Республики Казахстан не исследовались.

В то же время вопросы правовых запретов в государственной службе рассмотрены в научных трудах к.ю.н. А.Б.Толдиева (*Административно-правовые запреты в системе государственной службы Российской Федерации*), Д.А.Крутских (*Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой: морально-этическое поведение государственного гражданского служащего*), П.П.Сергун (*Оптимизация ограничений при поступлении на государственную службу иных видов как фактор профилактики коррупции*) и ряде других.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с поступлением и прохождением государственной службы в Республике Казахстан, включая такой ее вид, как правоохранительная служба, а также перспективы развития данного института.

Предметом исследования являются вопросы ограничивающих норм национального законодательства и иных (отраслевых) правовых актов в сфере организации процедур по поступлению и прохождению государственной, в том числе, правоохранительной службы.

Целью исследования является выявление проблемных вопросов, связанных с эффективностью ограничений и запретов на государственной службе и их правовых последствий в Республике Казахстан.

Задачи исследования:

- Сбор и анализ сведений о состоянии организации деятельности по поступлению и прохождению государственной службы;

- Проведение комплексного анализа национального и международного законодательства, регулирующего вопросы ограничений и запретов в государственной службе;

- Выработка рекомендаций по совершенствованию организационно-правового обеспечения и дальнейшему развитию института государственной, в том числе, правоохранительной службы с позиции защиты как прав и свобод человека, так и интересов государства.

Научная новизна исследования заключается в научном переосмыслении современного состояния организационно-правового обеспечения поступления и прохождения государственной службы. На основе известных положений из источников, находящихся в открытом доступе, опроса практиков, созданы новые дефиниции и разработаны рекомендации по совершенствованию мер, регулирующих вопросы ограничений и запретов государственной службы.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Предложения и рекомендации исследования могут быть применены при дальнейшем совершенствовании института государственной службы, в том числе правоохранительной.

Выработанные авторами выводы и предложения по совершенствованию государственной службы могут быть учтены в законопроектной работе.

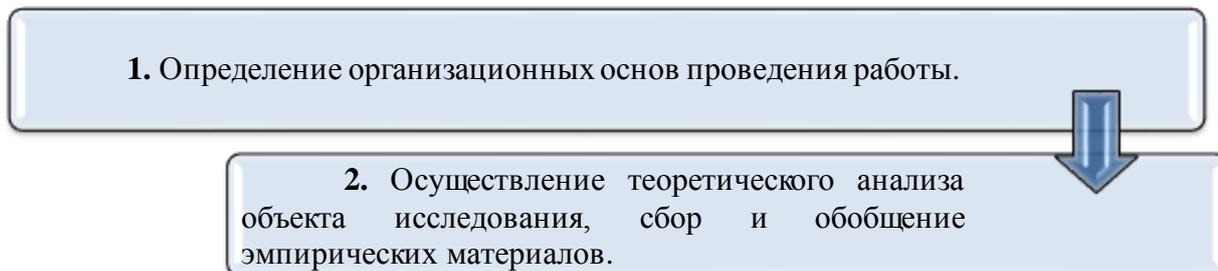
Материалы исследования могут применяться в учебном процессе, при подготовке учебно-методических материалов и проведении занятий в организациях образования соответствующего профиля.

Публикации. Результаты исследования отражены в 6 научных статьях (из них 4 статьи в казахстанских изданиях рекомендованных ККСОН);

Внедрение. Результаты исследования внедрены в образовательный процесс Факультета профессиональной подготовки Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б.Бейсенова (Акт о внедрении 20.10.2024 г.).

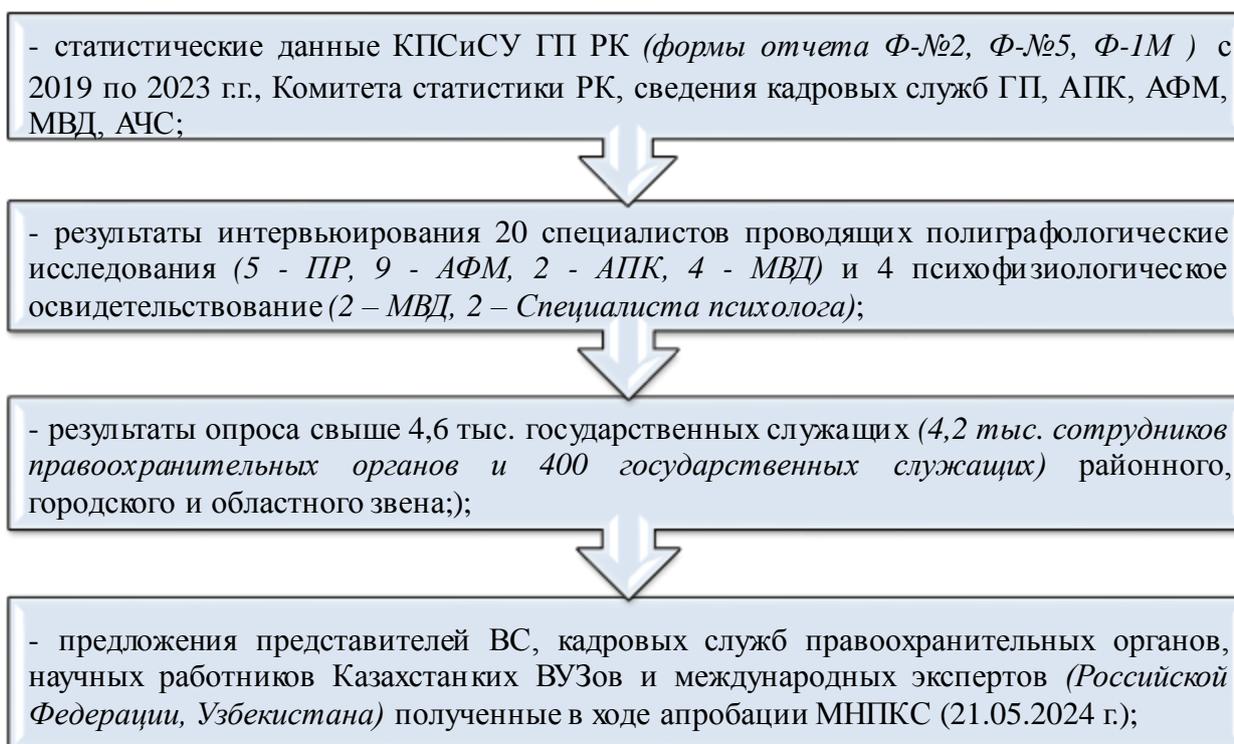
Методология исследования. Исходя из целей и задач данное исследование построено на основе размышлений путем использования общенаучных и частно-научных методов познания социально-правовых явлений и деятельности государственных, в том числе специальных, правоохранительных и судебных органов, (исторический, сравнительно-правовой, логико-системный, формально-логический, сравнительно-правовой и количественно-качественный анализ, а также статистический, индуктивный, словообразовательный и интуитивный методы, в т.ч. метод социологического исследования (анкетирование и интервьюирование) и др.), позволяющих понять, какое значение имеют институциональные практики для заинтересованных сторон в контексте темы исследования.

Исследование проводилось в два этапа:



Нормативной и теоретической базой исследования явились законодательство РК, а также научные труды отечественных и зарубежных ученых, находящиеся в открытом доступе, по тематике исследования.

В качестве эмпирической базы исследования использовались:



В ходе исследования использован ряд социологических методов (*изучение документов, интервью, опрос и т.д.*), что позволило не только измерить проблемы действующих запретов и ограничений при поступлении и прохождении государственной службы и дать им оценку, но и увидеть перспективы внедрения новых институтов, которые позволят обеспечить стабильность государственного аппарата, более четко и целенаправленно управлять ресурсами и процессами.

Дальнейшие меры должны быть нацелены на обеспечение привлекательности государственной службы для талантливых людей, удержания и профессионализации кадров, которых объединяют высокие стандарты патриотизма и добросовестное служение интересам нации (*общества*).

1. Историко-правовые аспекты ограничительных мер в государственной службе Республики Казахстан

Исторический обзор становления и развития института государственной службы, результаты проведенного авторами анализа законодательства, регулирующего деятельность государственных служащих с момента провозглашения независимости Республики по сегодняшний день, указывают на огромную роль государственной службы в становлении государственности, развитии демократических процессов, укреплении законности и правопорядка.

Вместе с тем, мы полагаем, что необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы и повышение эффективности правоприменительной практики в вопросах ограничения государственной службы.

1.1 Анализ развития ограничительных мер в государственной службе в Республике Казахстан

С приобретением независимости Казахстан, как и другие государства бывшего СССР, столкнулся с необходимостью решения новых задач, которые ранее в советский период не стояли. Одной из первоочередных задач было построение нового государственного механизма, создание собственной системы государственной службы.

Советская система государственного управления с ярко выраженной идеологической ангажированностью, не приемлющей основ меритократии и конкуренции, не соответствовала приоритетам суверенного Казахстана. Требовалось создание новых условий для конструктивного развития и функционирования государственной службы.

В советский период отсутствовал единый институт государственной службы, следовательно, не было и общего союзного документа о государственной службе, но существовало множество нормативно-правовых актов как ведомственного, так и республиканского значения, которыми регулировались различные стороны служебных отношений.

С обретением независимости, требующей построения новой государственной системы, неизбежен был отход от советской системы, которая не отвечала веяниям времени. Первым шагом в этом направлении стало принятие новой Конституции – гаранта государственного и народного суверенитета.

Конституция Республики Казахстан должна была закрепить, развивать и расширять это величайшее достижение Казахстана, провозглашенное Декларацией о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики.

Первый этап преобразований пришелся на **1992-1997 годы** и ознаменовался формированием новой системы государственной власти и управления. Происходил переход Казахстана к самостоятельному развитию,

становлению в стране основ суверенной государственно-административной системы.

В этот период наблюдалась сильная централизованность системы государственного управления, проводились широкомасштабные рыночные преобразования и поиск оптимальной для Казахстана модели организации государственной службы.

Статья 17 первой Конституции независимого Казахстана, принятой 28 января 1993 года, закрепила равное право всех граждан республики на доступ к государственной службе. При этом «...требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей». В этот период был законодательно закреплён базовый принцип разделения ветвей власти.

Согласно Основному закону страны, представительные, исполнительные и судебные органы были определены как самостоятельные ветви государственной власти. На рассматриваемом этапе форма правления характеризуется как смешанная (полупрезидентская), при ней полномочия представительных органов были ограничены.

С принятием Конституции Республики Казахстан 1995 года начался следующий этап становления и развития государственной службы. А первым важным шагом в построении системы государственной службы Казахстана стал Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О государственной службе», принятый 26 декабря 1995 года (*утратил силу 1 января 2000 года*). Принятие данного указа было необходимым условием становления собственной государственной службы молодого независимого государства и формирования государственного аппарата.

Данный документ, в частности, определил правовой статус государственных служащих, социальные гарантии для них, основные принципы кадровой политики и иерархию должностей в государственном аппарате.

Государственными служащими были признаны граждане Республики Казахстан, занимающие оплачиваемые государственные должности и в соответствии с действующим законодательством осуществляющие должностные полномочия от имени соответствующих государственных органов в целях реализации задач и функций государства¹⁰.

При этом рассматриваемый указ четко отделял их от другой категории работников государственных органов, осуществляющих техническое обслуживание последних и не являющихся в связи с этим государственными служащими (секретари, делопроизводители, курьеры, охранники и т.д.).

В соответствии с организационно-правовым уровнем государственных органов, должностными положением и компетенцией государственных служащих были установлены 8 должностных категорий. Перечень

¹⁰ Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона «О государственной службе» от 26 декабря 1995 г. № 2730 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002730_/links (дата обращения: 17.06.2024).

возглавляла высшая категория, включающая Премьер-министра, его заместителей, госсекретаря и руководителя Администрации Президента Республики Казахстан. Позднее Президент включил в эту категорию председателей Национального Банка и Конституционного Совета Республики Казахстан.

К последней седьмой, категории государственных должностей относились специалисты аппаратов районных и городских маслихатов и местных исполнительных органов в районах, городах областного и районного подчинения и сельских населенных пунктах.

Помимо должностных категорий, критерием разделения государственных служащих были присвоенные им квалификационные классы, призванные демонстрировать соответствие уровня профессиональной подготовки данных лиц квалификационным требованиям, предъявляемым к занимаемым им государственным должностям.

Количество квалификационных классов составляло 17, включая высший и 16 обычных классов. При этом присвоение высшего и 1-4-го классов входило в компетенцию Президента Республики Казахстан¹¹.

Гражданам, принятым на государственную службу, автоматически присваивались квалификационные классы, согласно занимаемым ими должностям. Для присвоения очередного класса в пределах соответствующей категории должностей государственный служащий должен был безупречно отработать на занимаемой им должности не менее двух-трех лет. При этом государственным служащим высшей, 1-й и 2-й категорий квалификационные классы присваивались в зависимости от их должности, уровня профессиональной квалификации и результатов работы.

Остальные категории государственных служащих могли рассчитывать на получение очередных классов только после прохождения специальной аттестации, проведенной по инициативе как самих претендентов, так и их руководства. Исключение делалось для государственных служащих, успешно выполнивших порученные им особо ответственные задачи и в связи с этим претендующих на присвоение очередного квалификационного класса досрочно.

Рассматриваемый президентский указ также создал предпосылки для формирования в будущем позиционной модели государственной службы, основанной на конкурсном отборе кадров. Это выразилось во введении процедуры конкурса на замещение вакантных должностей государственных служащих с 3-й по 7-ю категории.

В конкурсе могли принять участие как граждане, желающие поступить на государственную службу и отвечающие установленным требованиям законодательства, включая наличие необходимого образования и уровня профессиональной подготовки, так и уже действующие государственные

¹¹ Положение о квалификационных классах государственных служащих: Утверждено Указом президента Республики Казахстан от 12 июля 1996 г. № 3055 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U960003055_/history (дата обращения: 17.06.2024).

служащие, независимо от занимаемых ими на момент проведения конкурса должностей.

Согласно вышеназванному указу, право поступления на государственную службу, имели граждане Республики Казахстан, не моложе восемнадцати лет. При этом требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливались только характером должностных обязанностей.

Кандидат должен был обладать необходимым образованием и уровнем профессиональной подготовки, соответствующими квалификационным требованиям, а также в предусмотренных законодательством случаях – стажем работы по специальности.

Иностранные граждане и лица без гражданства не могли быть приняты на государственную службу, если иное не было предусмотрено законами, международными договорами.

При поступлении на государственную службу гражданин обязан был представить в органы налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Указанные сведения составляли служебную тайну органов налоговой службы.

Поступление на государственную службу осуществлялось при условии предварительного запроса в республиканский центр данных о кадрах государственных служащих и прохождения гражданами обязательной специальной проверки.

В статье 13 рассматриваемого указа закреплены ограничения, связанные с пребыванием на государственной службе.

Государственный служащий был не вправе:

1) быть депутатом представительных органов и членом органов местного управления;

2) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью;

3) заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, независимо от его организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении хозяйствующим субъектом не входит в его должностные обязанности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

4) быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе, либо непосредственно ему подчиненном или подконтрольном;

5) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию;

б) участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки;

7) в связи с исполнением должностных обязанностей пользоваться в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

Государственный служащий был обязан на время прохождения государственной службы передавать в доверительное управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном законодательством.

Таким образом, на первом этапе проведения в Казахстане административных реформ были заложены организационно-правовые основы новой системы государственной службы.

Второй этап административных реформ в Казахстане приходится на **1998-2002 годы**. В этот период государственная служба подверглась активному реформированию. Прежде всего, это выразилось в создании Указом Президента Республики Казахстан от 18 сентября 1998 года АДГС.

Данный орган, подчиненный и подотчетный непосредственно Президенту, был призван осуществлять единую государственную политику во вверенной ему сфере.

Следующим важным шагом стало принятие 23 июля 1999 года Закона «О государственной службе» (*утратил силу с 1 января 2016 года*), который положил начало созданию и функционированию в стране позиционной модели государственной службы. Ключевым компонентом данной модели стал обязательный конкурсный отбор при поступлении и продвижении по административной государственной службе, который реально облегчил доступ гражданам для поступления на государственную службу.

Введение конкурсов в определенной степени снизило влияние фактора патрон-клиентских отношений в кадровой политике государства. В целом в систему государственной власти и управления начали внедрять принципы меритократии, предполагающие отбор и карьерное продвижение управленческих кадров с учетом их личных заслуг и деловых качеств¹².

Существенное изменение претерпела система классификации государственных служащих. Их стали разделять, исходя из статуса субъекта назначения на соответствующие должности, на две группы:

1) политические государственные служащие, назначаемые Президентом Республики Казахстан, назначаемые и избираемые палатами Парламента Республики Казахстан и их председателями, возглавляющие центральные исполнительные органы и ведомства, заместители всех этих должностных лиц, а также представители Президента и Правительства в соответствии с Конституцией Республики Казахстан;

¹² Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. – Астана: Фолиант, 2000. – С. 236.

2) административные государственные служащие, которые, в свою очередь, были разделены на 5 категорий: А, В, С, Д и Е¹³.

Следует отметить, что категории административных должностей и порядок их разделения по категориям утверждался Президентом Республики по представлению АДГС. При этом в новой системе не было предусмотрено присвоение государственным служащим квалификационных классов.

Еще одним существенным новшеством стало введение принципа, в соответствии с которым смена политических государственных служащих не является основанием для прекращения службы находящихся у них в подчинении административных государственных служащих по инициативе вновь назначенных политических государственных служащих.

Данная мера была призвана гарантировать права государственных служащих, не допустить ухода со службы квалифицированных кадров и формирования у чиновников психологии временщиков, которая является одним из факторов, стимулирующих коррупционное поведение. Что касается конкурсного отбора на государственную службу, то в соответствии с провозглашенными принципами он осуществлялся открыто и гласно.

При проведении конкурсов центральными государственными органами, их территориальными подразделениями, местными государственными органами в официальных периодических изданиях публиковались соответствующие объявления. Это давало возможность заинтересованным гражданам свободно принимать участие в соответствующих конкурсах.

Вместе с тем закон предусматривал также проведение закрытых конкурсов, в которых могли принять участие только административные государственные служащие в целях продвижения по службе.

Процедура аттестации сохранилась только в отношении административных государственных служащих. Последние должны были проходить ее по истечении каждых трех лет своего пребывания на государственной службе, но не ранее шести месяцев со дня занятия соответствующей должности.

Аттестационная комиссия, изучив представленные материалы и проведя собеседование с государственным служащим, должна была принять одно из следующих решений:

- 1) соответствует занимаемой должности;
- 2) подлежит повторной аттестации;
- 3) не соответствует занимаемой должности.

При этом впервые была введена практика привлечения к аттестации государственных служащих по решению руководителей соответствующих государственных органов представителей негосударственных экспертных и консалтинговых организаций и отдельных экспертов, в том числе иностранных. Такой подход способствовал повышению качества и

¹³ Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_ (дата обращения: 17.06.2024).

объективности рассматриваемой процедуры. В то же время отсутствие открытой официальной информации о результатах применения этого подхода в процессе аттестации государственных служащих не позволяет оценить его влияние в рамках процедуры аттестации¹⁴.

Закон «О государственной службе» 1999 года носил также ярко выраженный антикоррупционный характер. Прежде всего в нем впервые были закреплены обязанности по принесению присяги государственными служащими, а также предусмотрено информирование руководителей о случаях конфликта интересов.

При поступлении на государственную службу гражданин должен был дать согласие в письменной форме на принятие ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе. Закон также установил обязательное соблюдение норм служебной этики, запреты на занятие другой оплачиваемой деятельностью, особенно предпринимательской, и др.

Третий этап проведения административных реформ охватывает **2003-2009 годы**. Новый этап реформирования государственной службы начался с принятия 11 марта 2003 года Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан “О государственной службе”».

В результате был осуществлен переход к смешанной модели государственной службы посредством внедрения в нее элементов карьерной модели. Последняя предполагает «закрытость» карьеры и нематериальные льготы и гарантии для государственных служащих (*социальная защита, пенсионные гарантии, стабильность статуса*)¹⁵.

В первую очередь был введен порядок, при котором занятие административных должностей административными государственными служащими может осуществляться без конкурсного отбора в порядке перевода в случае их соответствия предъявляемым квалификационным требованиям к данной вакантной должности с согласия самих чиновников и АДГС или его территориального подразделения¹⁶.

Что касается конкурсного отбора кадров государственных служащих, то он сохранился. Однако было исключено проведение закрытых конкурсов. Помимо этого, были расширены возможности заинтересованных граждан узнавать о проведении данных конкурсов посредством публикаций соответствующих объявлений не только в официальных, но и в негосударственных периодических печатных изданиях.

По словам занимавшего в 2000-2003 годах пост Председателя АДГС Турисбекова З., прежняя конкурсная система отбора кадров выполнила

¹⁴ Об утверждении Правил проведения аттестации административных государственных служащих: Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 года № 327 [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000327_ (дата обращения: 17.06.2024).

¹⁵ Орсариев А. Мировые модели государственной службы и опыт Казахстана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ia-centr.ru/experts/iats-mgu/mirovye-modeli-gosudarstvennoy-sluzhby-i-opyt-kazakhstan/> (дата обращения: 11.08.2024).

¹⁶ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Казахстан "О государственной службе"». от 11 марта 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000393_/links (дата обращения: 17.07.2024).

возложенные на нее задачи, поспособствовав формированию нового поколения высокообразованных управленцев, и в то же время продемонстрировала серьезные недостатки, включая необъективность конкурсных процедур и проведение руководителями тех или иных государственных органов на определенные должности интересующих их лиц посредством их назначения в порядке временного исполнения должностных обязанностей¹⁷.

В отличие от этого, конкурсно-карьерная система рассматривалась как отвечающая самым высоким международным стандартам, не ущемляющая права граждан, желающих поступить на государственную службу, и направленная на повышение профессионализма государственных служащих через постоянное повышение квалификации.

Еще одной важной мерой, принятой в рассматриваемый период, стало введение в 2003 году института кадрового резерва государственной службы. В него входили граждане республики, данные о которых были включены в систематизированные списки.

Отбором кандидатов на политические должности занималась Комиссия по отбору кандидатов в кадровый резерв политической государственной службы и работе с ним, а на административные – АДГС¹⁸.

В своем Послании народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» от 18 февраля 2005 года Первый Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев поручил создать «...эффективный и, главное, оптимальный по составу государственный аппарат, состоящий из современных менеджеров – “лучше меньше, да лучше!”»¹⁹.

На законодательном уровне указанные установки Главы государства нашли свое выражение, в частности, во введении процедуры ротации политических государственных служащих, представляющей собой их должностные перемещения между различными государственными органами, а также между структурными подразделениями государственного органа.

Однако эти меры не привели к сокращению государственного аппарата. Более того, если на 1 апреля 2005 года количество государственных служащих составляло 86 710 человек, то к 1 января 2008 года оно увеличилось до 94 494, а к 1 января 2010 года – до 1 020 747 человек²⁰.

Указом Президента от 3 мая 2005 года был утвержден Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан, который носил ярко

¹⁷ Турисбеков З. Дайте нам хорошую зарплату, и мы... перевернем весь мир // Известия – Казахстан. 2003. 29 мая.

¹⁸ Указ Президента Республики Казахстан «О кадровом резерве государственной службы» от 4 декабря 2003 г. № 1243 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001243_ (дата обращения: 13.06.2024).

¹⁹ Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республик Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2005. 9 февр.

²⁰ Агентство по делам государственной подвело итоги мониторинга состояния кадров государственной службы 2009 года // Номад. 2010. 8 февр.

выраженный антикоррупционный характер и состоял из норм, содержащих требования, предъявляемые к поведению государственных служащих.

В июле 2005 года в Закон «О государственной службе» были вновь внесены изменения. В частности, были введены следующие новеллы:

- наделение АДГС полномочиями по согласованию досрочного снятия дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений и по разработке предложений по повышению качества услуг, предоставляемых государственными органами;

- распространение института перевода на сотрудников правоохранительных органов;

- запрет государственным служащим, имеющим неснятое дисциплинарное взыскание за коррупционное правонарушение, занимать административные государственные должности в порядке перевода;

- запрет лицам, совершившим коррупционные преступления, поступать на государственную службу;

- освобождение государственных служащих, имеющих стаж государственной службы не менее 20 лет, от процедуры тестирования при прохождении ими аттестации.

В целях дальнейшего развития антикоррупционного законодательства 25 сентября 2003 года в Закон «О государственной службе» была введена норма, запрещающая осуществление государственными служащими должностных полномочий в отношении близких родственников и свойственников (братьев, сестер, родителей и детей супругов).

С 8 июля 2005 года ст. 10 закона регламентировала запрет на принятие на государственную службу лиц, совершивших коррупционное преступление.

С 8 декабря 2009 года государственный служащий в течение месяца после вступления в должность был обязан на время прохождения государственной службы передать в доверительное управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этому лицу, а также имущества, переданного в имущественный наем. При этом договор на доверительное управление имуществом подлежал нотариальному удостоверению.

Также государственные служащие, за исключением членов Правительства Республики Казахстан, председателя и членов Конституционного Совета Республики Казахстан, могли не передавать в доверительное управление принадлежащие им облигации, паи открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов; были вправе передавать в имущественный наем жилища.

Кроме того, государственный служащий имел право получать доход от переданного в доверительное управление имущества.

Четвертый этап проведения административных реформ пришелся на **2010-2015 годы**. Основным его ориентиром следует считать утвержденный Президентом 1 февраля 2010 года Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года.

Среди прочего в качестве одной из важнейших задач в нем было обозначено ускорение реформы государственной службы, причем особое внимание было уделено совершенствованию обучения сотрудников государственного аппарата²¹.

В развитие этого плана 19 марта 2010 года Указом Президента Республики Казахстан была утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов.

Оценка эффективности деятельности осуществлялась по таким направлениям, как:

- 1) достижение и реализация стратегических целей и задач в соответствующих регионах;
- 2) исполнение актов и поручений Президента Республики Казахстан и иных органов власти;
- 3) управление бюджетными средствами;
- 4) оказание государственных услуг;
- 5) управление персоналом;
- 6) применение информационных технологий²².

В течение 2010 года Главой государства также было озвучено решение о ротации более 100 политических и административных государственных служащих центральных органов в регионы и из регионов в центр (март 2010 года). А затем в сентябре этого же года был принят Указ «О мерах по оптимизации штатной численности органов, содержащихся за счет государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального Банка Республики Казахстан», предусматривающий сокращение количества государственных служащих на 15%, или на 26 тыс. человек.

29 декабря 2010 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и борьбы с коррупцией», который внес в ст. 10 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе» изменения, обязывающие государственных служащих представлять в кадровую службу по месту работы копию нотариально засвидетельствованного договора на доверительное управление имуществом в 10-дневный срок со дня нотариального засвидетельствования.

Правила передачи имущества государственных служащих в доверительное управление были утверждены Правительством Республики

²¹ Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922_ (дата обращения: 17.06.2024).

²² Чеботарев А.Е. Государственное строительство в Казахстане: процессы и итоги 20-летия // Казахстан в глобальных процессах. – 2011. – № 4. – С.73-94.

Казахстан. Лицо, не прошедшее специальную проверку на предмет соблюдения антикоррупционного законодательства, не мог быть принят на государственную службу.

В 2011 году п. 4 ст. 10 Закона «О государственной службе» был дополнен подпунктом, который запрещал принимать на государственную службу лицо, которое совершило преступление в составе организованной группы, преступного сообщества (преступной организации), транснациональной организованной группы, транснационального преступного сообщества (транснациональной преступной организации) или устойчивой вооруженной группы (банды). Эта норма распространялась также на лицо, в отношении которого уголовное дело о преступлении в составе организованной группы, преступного сообщества (преступной организации), транснациональной организованной группы, транснационального преступного сообщества (транснациональной преступной организации) или устойчивой вооруженной группы (банды) было прекращено органом уголовного преследования или судом либо в возбуждении уголовного дела было отказано органом уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям.

Серьезной системной мерой стало утверждение Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. С одной стороны, данная модель по-прежнему оставалась смешанной, включая в себя элементы карьерной и позиционной модели государственной службы. С другой стороны, указанный документ был призван существенно изменить ряд базовых принципов организации государственной службы. Прежде всего, предполагалось идентифицировать государственную службу с понятием «служение нации (обществу)», с ориентацией на граждан республики как потребителей государственных услуг, тем самым была признана важность человеческого фактора.

Концепция также ввела на официальном уровне такое понятие, как «социальный лифт». В данном случае речь идет о механизме привлечения на государственную службу посредством включения в кадровый резерв граждан, занимающих руководящие должности в организациях государственного и частного сектора.

Предложенная модель также предполагала новую классификацию государственных служащих:

- 1) политические государственные служащие, которые формируют государственную политику, осуществляют руководство определенными отраслями (сферами) государственного управления и определяют стратегические направления развития в данной сфере, а также чье назначение носит политико-определяющий характер;

- 2) управленческий корпус «А» административной государственной службы, обеспечивающий реализацию политики, формируемой

политическими государственными служащими, и взаимосвязь между принятием стратегических решений и их исполнением;

3) исполнительный корпус «Б» административной государственной службы²³.

С 2012 года Председатель Национального Банка Республики Казахстан и его заместители в месячный срок с момента назначения на указанные должности обязаны передать в доверительное управление и представить в кадровую службу Национального Банка Республики Казахстан копию нотариально удостоверенного договора на доверительное управление принадлежащими паями инвестиционных фондов, облигациями и акциями коммерческих организаций.

В ходе прохождения службы Председатель Национального Банка Республики Казахстан и его заместители не вправе приобретать паи инвестиционных фондов, облигации, акции коммерческих организаций.

14 декабря 2012 года в Закон «О государственной службе» были внесены изменения, согласно которым государственный служащий в течение месяца после вступления в должность обязан на время прохождения государственной службы передать в доверительное управление находящиеся в его собственности доли, акции (акцию) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этому лицу, а также имущества, переданного в имущественный наем. Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному удостоверению.

Копия нотариально засвидетельствованного договора на доверительное управление имуществом представляется государственным служащим в десятидневный срок со дня нотариального засвидетельствования в службу по управлению персоналом (кадровую службу) по месту работы.

Правила передачи имущества государственных служащих в доверительное управление утверждаются Правительством Республики Казахстан.

На государственную службу не может быть принято лицо, которое в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, а также ранее судимое или освобожденное от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

В целях совершенствования уголовного законодательства 4 июля 2014 года в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года были введены дополнительные ограничения при поступлении на государственную службу, а именно: на государственную службу не может быть принято лицо:

²³ Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 119 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000119> (дата обращения: 10.06.2024).

- в отношении которого в течение трех лет перед поступлением на государственную службу за совершение уголовного проступка вынесен обвинительный приговор суда или освобожденное от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка на основании п.п.3, 4, 9, 10 и 12 ч. 1 ст. 35 или ст. 36 УПК;

- ранее судимое или освобожденное от уголовной ответственности за совершение преступления на основании п.п. 3, 4, 9, 10 и 12 ч. 1 ст. 35 или ст. 36 УПК за совершение тяжких или особо тяжких преступлений;

- совершившее преступление в составе преступной группы, в отношении которого уголовное дело о преступлении в составе преступной группы прекращено органом уголовного преследования или судом на основании п.п. 3, 4, 9, 10 и 12 ч. 1 ст. 35 или ст. 36 УПК до истечения срока нижнего предела наказания в виде лишения свободы, предусмотренного соответствующей статьей особенной части УК.

Особо следует выделить меры по совершенствованию порядка конкурсного отбора на государственную службу и повышению уровня его транспарентности. Данный отбор предполагает двухэтапность и расширение содержательной части конкурсных процедур.

На первом этапе АДГС и его территориальными органами на основе тестирования кандидатов стал проводиться отбор в кадровый резерв административной государственной службы. На втором этапе назначения на вакантные должности осуществлялись на конкурсной основе исключительно из числа претендентов, зачисленных в кадровый резерв по итогам ранее проведенного тестирования.

В 2015 году в ходе кампании по проведению внеочередных президентских выборов Глава государства Нурсултан Назарбаев в своей предвыборной программе «Современное государство для всех: пять институциональных реформ» в очередной раз отметил важность обеспечения эффективности системы государственной службы. Оценивая подчиненную ему систему государственного управления, он отметил следующие ее отрицательные стороны:

а) зависимость административной государственной службы от политического уровня управления и необоснованная политизация принятия ряда решений в ущерб профессиональному управлению;

б) сохранение в государственном аппарате отношений патроната и покровительства, способствующих, в свою очередь, проявлениям коррупции и снижению кадрового потенциала;

в) отсутствие у ряда государственных служащих четких карьерных перспектив и низкая оплата их труда, что делает государственную службу малопривлекательной;

г) некомпетентность отдельных чиновников разного уровня, наносящая ущерб реализации важных государственных программ и проектам²⁴.

²⁴ Современное государство для всех: пять институциональных реформ. Предвыборная программа кандидата в президенты РК Н.А. Назарбаева // Казахстанская правда. 2015. 31 мая.

Озвучивая идею современного государства для всех, он отметил важность:

- формирования современного и профессионального государственного аппарата, обеспечивающего качественную реализацию экономических программ и предоставления государственных услуг;
- освобождения государственных служащих от влияния текущих политических процессов и протекционизма отдельных персон;
- ужесточения квалификационных требований для приема на государственную службу;
- проведения полной аттестации государственных служащих всех уровней;
- последовательного внедрения принципа меритократии во всем государственном секторе, включая национальные компании и холдинги.

Н. Назарбаев также выступил за переход государственной службы от смешанной к карьерной модели, в рамках которой «каждый руководитель должен начинать с низов и пройти все управленческие ступени»²⁵.

Указанные мероприятия получили дальнейшее развитие в Программе Президента Республики Казахстан «План нации: 100 конкретных шагов» от 20 мая 2015 года. Судя по всему, этот документ был разработан под эгидой созданной Указом Главы государства от 30 апреля 2015 года Национальной комиссии по модернизации, возглавляемой Премьер-министром К. Масимовым, призванной обеспечить реализацию рассматриваемых институциональных реформ.

Фактически речь здесь идет о ключевых направлениях данных реформ, в рамках которых в обозримом будущем предполагалось принять комплекс законодательных и организационных мер.

В первое направление «Плана нации» – «Формирование профессионального государственного аппарата», вошли 15 мер, из которых особенно выделяются следующие.

Во-первых, модернизация процедуры поступления на государственную службу, призванная обеспечить начало этого процесса с низовых должностей. При этом планировалось внедрение трехступенчатой системы отбора кандидатов на соответствующие должности.

Во-вторых, введение для лиц, впервые поступивших на государственную службу, обязательного испытательного срока с проведением рубежного контроля соответствия по формуле «3+3», то есть через 3 и 6 месяцев.

В-третьих, укрепление принципа меритократии за счет выдвижения на вышестоящие должности корпуса «Б» только по конкурсу из числа государственных служащих, занимающих нижестоящие должности. Тем самым предполагалось, что карьерное продвижение государственных служащих корпуса «Б» будет осуществляться на конкурсной основе.

²⁵ Там же.

В-четвертых, обеспечение доступа на государственную службу специалистов из числа представителей частного сектора, сотрудников международных организаций, имеющих гражданство Казахстана, и зарубежных менеджеров на основе введения особых требований и отдельного перечня должностей. Планировалось, что данная мера позволит сделать государственную службу Казахстана открытой и конкурентоспособной.

В-пятых, принятие нового Закона «О государственной службе», в том числе распространяющегося на сотрудников правоохранительных органов, и проведение на его основе комплексной аттестации действующих государственных служащих²⁶.

По своему характеру предложенные в 2015 году Н. Назарбаевым меры были призваны не только улучшить работу центральных и местных исполнительных органов, но и усилить контроль руководства страны за государственными служащими всех уровней.

При этом соответствующий контроль, традиционно осуществляемый через административные механизмы (*Администрация Президента Республики Казахстан, Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции*), предполагалось дополнить механизмами общественного контроля.

Вместе с тем, несмотря на ожидаемый положительный эффект, объявленные руководством Казахстана институциональные преобразования демонстрируют фактическое признание им серьезных упущений и недостатков в реализации различных мер на предыдущих этапах административных реформ.

Данную ситуацию усугубляют:

- во-первых, высокий уровень несоответствия между заявленными Президентом Республики Казахстан задачами преобразований, с одной стороны, и имеющимися в распоряжении центральных и местных исполнительных органов инструментами их реализации, с другой стороны;

- во-вторых, отсутствие действенной системы координации и мониторинга текущего состояния административной реформы в связи с раздробленностью функций и дублированием полномочий государственных органов, ответственных за реализацию тех или иных ее направлений.

В связи с этим в качестве первоочередной меры, способной придать процессу реализации административных реформ последовательный и более эффективный характер, все чаще начали высказываться вполне обоснованные предложения по разработке и принятию государственной программы административной реформы в Республике Казахстан на 2016-2020 годы.

Этот документ должен был отразить ключевые концептуальные и практические аспекты проведения административной реформы, включая

²⁶ План нации – 100 конкретных шагов: Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 17.04.2024).

такую важнейшую ее составляющую, как дальнейшее совершенствование системы государственной службы. Это позволило бы проводить реформы более системно и согласовано.

В целях решения задач, указанных в первом разделе «Плана нации – 100 конкретных шагов» – формирование профессионального государственного аппарата, в этом же году был реализован 14 шаг – принят новый Закон «О государственной службе»²⁷.

В него неоднократно вносились изменения и дополнения с целью его совершенствования и соответствия проводимым в стране преобразованиям, другим нормативным правовым актам и т.д.

30 ноября 2016 года в целях реализации реформ по вопросам налогообложения и таможенного администрирования законодатель внес изменения, которыми обязал лиц, поступающих на государственную службу, и их супругов представлять в органы государственных доходов декларацию об активах и обязательствах в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан, и в сроки, установленные Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции».

Лица, поступавшие на государственную службу, и их супруги обязаны были представлять в органы государственных доходов декларации физических лиц в порядке и сроки, установленные налоговым законодательством Республики Казахстан.

В 2019 году был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и противодействия коррупции», который позволил государственным служащим, за исключением Председателя Национального Банка Республики Казахстан и его заместителей, Председателя уполномоченного органа по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций и его заместителей, приобретать и (или) реализовывать паи открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, облигации на организованном рынке ценных бумаг, акции коммерческих организаций (простые акции в объеме, не превышающем 5 % от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг.

Кроме того, государственный служащий должен был незамедлительно доводить до сведения вышестоящего руководителя и (или) руководства государственного органа, в котором он работает, и (или) уполномоченных государственных органов о ставших ему известными случаях готовящихся, совершаемых или совершенных коррупционных правонарушений.

Государственный служащий не мог занимать государственную должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близкими родственниками (родителями (родителем), детьми,

²⁷ Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 02.06.2024).

усыновителями (удочерителями), усыновленными (удочеренными), полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками, внуками), супругом (супругой) и (или) свойственниками (полнородными и неполнородными братьями и сестрами, родителями и детьми супруга (супруги), а также иметь в непосредственном подчинении близких родственников, супруга (супругу) и (или) свойственников).

На государственную службу не может быть принят гражданин, уволенный по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов, с должности судьи, воинской службы, за исключением случаев увольнения гражданина на основании отсутствия на работе (службе) без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, который вправе поступить на государственную службу по истечении трех лет после такого увольнения.

В 2020 году в закон о государственной службе было внесено положение, согласно которому на государственную службу не может быть принят гражданин, на которого в течение трех лет до поступления на государственную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось административное взыскание.

В 2022 году в целях совершенствования порядка прохождения правоохранительной службы, повышения правовой и социальной защищенности и ответственности сотрудников правоохранительных, специальных государственных органов и военнослужащих в закон о государственной службе (ч. 2 ст. 16) были внесены изменения в части того, что граждане, поступающие на службу в правоохранительные органы, проходят тестирование, в том числе оценку личных качеств, в уполномоченном органе, за исключением лиц:

- 1) поступающих на обучение в организации образования правоохранительных органов;
- 2) поступающих на первоначальную профессиональную подготовку на должности рядового и младшего начальствующего составов;
- 3) предусмотренных п. 8 ст. 6, п. 3 ст. 7 и п. 1 ст. 7-1 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе».

При этом порядок и программы тестирования граждан, поступающих на правоохранительную службу, определяются уполномоченным органом по согласованию с правоохранительными органами.

В 2023 году был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы», который закрепил следующее положение: «уволенный по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов, с должности судьи, воинской службы, за исключением случаев увольнения гражданина на основании отсутствия на работе (службе) без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, вправе поступить на государственную службу по истечении трех лет после такого увольнения» (п. 14 ч. 3 ст. 16).

Правовой статус органов государственной службы Республики Казахстан формировался на протяжении всего периода ее независимости, с учетом опыта советского времени.

Главным ориентиром всех четырех обозначенных выше этапов становления государственной службы были провозглашенные Конституцией Республики высшая ценность прав и свобод личности и обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Это означает, что все органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органы, находящиеся вне трех ветвей власти должны принимать меры для поддержания законности и правопорядка в стране, способствовать охране прав граждан от нарушений, то есть почти все государственные органы в определенной мере участвуют в правоохранительной деятельности.

Несомненно, без четкой процедуры защиты граждан от произвола и беззакония нет демократии, являющейся неотъемлемым элементом любого правового государства. Поэтому для охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений, выявления, пресечения и предупреждения правонарушений, применения различных санкций к правонарушителям государство создает специальные органы, для которых правоохранительная деятельность является основной функцией – правоохранительные органы.

За годы независимости в стране сложилась и в целом эффективно функционирует правоохранительная система, отвечающая потребностям демократического и правового государства.

Ранее к работникам правоохранительных органов, согласно ст. 256 Трудового кодекса Республики Казахстан от 15 мая 2007 года, относили лиц, состоящих на службе в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, финансовой полиции, государственной противопожарной службы, таможенных органов, органах прокуратуры, осуществляющих правоохранительную деятельность в соответствии с законом.

При этом служба в каждом правоохранительном органе регламентировалась комплексом нормативных правовых актов, в том числе Таможенным кодексом Республики Казахстан, законами Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», «Об органах финансовой полиции Республики Казахстан», «Об органах юстиции», «О прокуратуре», «О пожарной безопасности». Помимо этого, действовало около 15 подзаконных нормативных правовых актов.

К примеру, органы финансовой полиции, противопожарной службы при решении вопросов пенсионного обеспечения, исчисления выслуги лет, а также иных вопросов, касающихся прохождения службы, руководствовались законодательством об органах внутренних дел.

Сегодня систему правоохранительных органов, согласно ст. 3 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной

службе» составляют органы прокуратуры, внутренних дел, государственной противопожарной службы, антикоррупционная служба и служба экономических расследований.

Органы внутренних дел – одна из самых значимых звеньев правоохранительной системы. Первым нормативным актом, определившим их задачи и функции, стал Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики» от 23 июня 1992 года.

Закон закреплял положение о том, что органы внутренних дел Республики Казахстан – это вооруженная правоохранительная система государственного управления, осуществляющая исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, защищающая конституционные права и интересы личности, гражданина и государства.

При этом в данном законе отсутствовали требования к кандидатам, поступающим на службу в правоохранительных органах.

21 декабря 1995 года был опубликован Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», который определял статус, структуру, полномочия и организацию деятельности органов внутренних дел.

В статье 1 указанного закона было закреплено, что органы внутренних дел осуществляют исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств.

В статье 15 было определено, что на службу в органы внутренних дел принимаются граждане Республики Казахстан в возрасте не моложе восемнадцати лет, способные по своим личным, моральным, деловым, профессиональным качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности.

Поступление на службу в органы внутренних дел осуществлялось при условии предварительного запроса в республиканский центр данных о кадрах государственных служащих и прохождения гражданами обязательной специальной проверки.

Не могли быть приняты на службу в органы внутренних дел лица, ранее судимые и освобожденные от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям, а также уволенные по отрицательным мотивам с государственной службы, иных правоохранительных органов, судов и органов юстиции.

В статье 21 были определены ограничения, связанные с пребыванием лица на службе в органах внутренних дел.

Так, должность сотрудника органов внутренних дел была несовместима с депутатским мандатом, занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой

деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

Сотрудникам органов внутренних дел запрещались организация забастовок и участие в их проведении.

Сотрудники органов внутренних дел не должны были состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

В органах внутренних дел разрешалось совмещение профессий (должностей) или выполнение обязанностей временно отсутствующего сотрудника в порядке и на условиях, определяемых Министром внутренних дел.

В 2001 году приказом МВД РК была утверждена Инструкция о порядке применения Положения о прохождении службы лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Казахстан²⁸. В ней был предусмотрен своеобразный фильтр, то есть проверка кандидата по «оперативным учетам», в ходе которой при получении сведений о судимости жены (мужа) кандидата, их близких родственников, а также других сведений отрицательного характера составлялось заключение, где обосновывалась возможность приема кандидата на службу с учетом общественной опасности совершенного преступления, степени родства, характера предстоящей службы, отрицательного влияния на кандидата, материальной и иной его зависимости от родственников, имеющих судимость.

В действующем Законе «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года закреплено, что органы внутренних дел Республики Казахстан являются правоохранительным органом, предназначенным для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Что касается органов прокуратуры, первый Закон Республики Казахстан «О прокуратуре», регламентирующий ее деятельность, был принят позже закона об органах внутренних дел – 21 декабря 1995 года.

30 июня 2017 года был утвержден новый Закон «О прокуратуре», который утратил силу с принятием Конституционного закона «О прокуратуре» от 5 ноября 2022 года, определяющего компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

В соответствии с Конституционным законом прокуратура Республики Казахстан от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории

²⁸ Инструкция о порядке применения Положения о прохождении службы лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Казахстан». Утверждена Приказом МВД РК за №1 от 1 января 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V010001398_ (дата обращения: 17.06.2024).

Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Деятельность государственной противопожарной службы регулируется Законом Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года, в котором запреты и ограничения при поступлении и прохождении в рассматриваемой службе отсутствуют.

Деятельность антикоррупционной службы регулирует Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции», принятый 18 ноября 2015 года.

Служба экономических расследований при осуществлении своих полномочий основывается на Законе Республики Казахстан от 28 августа 2009 года «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», который также не содержит нормы, определяющие запреты и ограничения при поступлении и прохождении службы.

Как видим, прохождение службы в различных правоохранительных органах регулируется разными законами и ведомственными подзаконными нормативными правовыми актами. Отсюда по-разному регламентируется правовой статус сотрудников государственных органов (прием, перемещение, увольнение, присвоение специальных, воинских званий и классов чин, наложение взысканий) и др.; имеются различия в льготах и преимуществах и соответственно разнятся размеры выплат, получаемых пенсионерами этих органов.

Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе» установил единые правовые стандарты и нормы прохождения службы в правоохранительных органах, регламентировал порядок прохождения службы (прием, перемещение, увольнение), правовое положение, материальное обеспечение и социальную защиту сотрудников правоохранительных органов.

В законе закреплены общепринятые для указанного вида службы положения, касающиеся единоначалия и субординации, единства организации прохождения службы, обязательного профессионального отбора при поступлении на правоохранительную службу.

Кроме того, сохранены традиционные для правоохранительных органов институты присвоения в соответствии с занимаемой должностью специальных званий и классов чин.

Определены права и обязанности, требования к служебному поведению служащего.

Правовой основой службы в правоохранительных органах являются Конституция Республики Казахстан, Трудовой кодекс Республики Казахстан и Закон «О государственной службе» с особенностями, предусмотренными Законом «О правоохранительной службе».

Сотрудники правоохранительных органов обладают более обширными, по сравнению с работниками других органов, полномочиями, в силу того, что

при осуществлении своих функциональных обязанностей являются представителями государственной власти, соответственно и условия поступления на правоохранительную службу имеют свои отличительные особенности (ст.ст. 6, 7 Закона о правоохранительной службе).

Следует отметить, что с момента принятия закон о правоохранительной службе претерпел более 50 изменений.

Согласно ст. 6 закона, на службу в правоохранительные органы принимаются на добровольной основе граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста, способные по своим личным, моральным, деловым, профессиональным качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности.

На правоохранительную службу не может быть принято лицо:

- признанное в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;

- в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии имеющее заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий;

- не прошедшее медицинское или психофизиологическое освидетельствование, в том числе полиграфологическое исследование;

- отказавшееся принять на себя ограничения, связанные с пребыванием сотрудника на правоохранительной службе, и антикоррупционные ограничения, установленные Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции»;

- на которое в течение года перед поступлением на правоохранительную службу налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение;

- на которое в течение трех лет до поступления на правоохранительную службу налагалось в судебном порядке административное взыскание;

- в отношении которого в течение трех лет перед поступлением на службу за совершение уголовного проступка вынесен обвинительный приговор суда или которое в течение трех лет перед поступлением на службу освобождено от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка на основании п.п. 3, 4, 9, 10, и 12 ч. 1 ст. 35 или ст. 36 УПК;

- совершившее коррупционное преступление;

- уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения;

- имеющее или имевшее судимость либо освобожденное от уголовной ответственности на основании п.п. 3, 4, 9, 10, и 12 ч. 1 ст. 35 или ст. 36 УПК, а также уволенное по отрицательным мотивам с государственной, воинской службы, из иных правоохранительных органов, специальных государственных органов, а также прекратившее полномочие судьи по отрицательным мотивам.

Непредставление или искажение вышеуказанных сведений является основанием для отказа в приеме на правоохранительную службу.

Поступление на службу в правоохранительные органы осуществляется при условии прохождения гражданами обязательной специальной проверки.

Принимаемые на службу в правоохранительные органы граждане в обязательном порядке для определения пригодности к службе проходят в военно-врачебных комиссиях медицинское и психофизиологическое освидетельствования и полиграфологическое исследование в соответствующем подразделении правоохранительного органа.

Тестирование граждан, поступающих на правоохранительную службу, осуществляется в порядке, предусмотренном Законом Республики Казахстан «О государственной службе».

Поступление на службу в правоохранительные органы осуществляется на конкурсной основе либо через первоначальную профессиональную подготовку в организациях образования правоохранительных органов.

Отбор на правоохранительную службу проводится с учетом показателя конкурентоспособности кандидата и степени его соответствия профессиональным компетенциям.

Порядок и методы определения профессиональных компетенций, ключевых показателей и расчета показателя конкурентоспособности утверждаются руководителем правоохранительного органа.

Должностные лица, принявшие на службу граждан, не прошедших конкурсный отбор либо первоначальную профессиональную подготовку, привлекаются к дисциплинарной ответственности в порядке, установленном законом Республики Казахстан.

Поступление на службу в правоохранительные органы на должности рядового, младшего и среднего начальствующего состава осуществляется через первоначальную профессиональную подготовку в организациях образования правоохранительных органов.

Порядок отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки определяются совместным нормативным правовым актом руководителей правоохранительных органов.

Порядок отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы внутренних дел, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки определяются нормативным правовым актом руководителя органов внутренних дел.

Порядок отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы государственной противопожарной службы, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки определяются нормативным правовым актом руководителя органов государственной противопожарной службы.

Также на службу в правоохранительные органы вне конкурсного отбора могут быть приняты:

- лица, завершившие обучение в организациях образования правоохранительных органов, – в течение одного года после завершения обучения;

- лица, ранее проходившие службу на должностях в правоохранительных, специальных государственных органах и имеющие стаж службы в правоохранительных, специальных государственных органах не менее трех лет;

- лица, ранее состоявшие на воинской службе и занимавшие воинские должности в государственных учреждениях Вооруженных Сил Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан, при наличии стажа воинской службы не менее трех лет;

- депутаты Парламента Республики Казахстан, политические государственные служащие, судьи, выполнявшие свои полномочия не менее шести месяцев и прекратившие их, за исключением прекративших свои полномочия по отрицательным мотивам.

Занятие сотрудником вакантной должности в период прохождения правоохранительной службы в случае его соответствия предъявляемым квалификационным требованиям к соответствующей вакантной должности может осуществляться на внеконкурсной основе в порядке перевода с его согласия или на конкурсной основе.

Кадровая служба правоохранительного органа ведет ведомственный банк данных кандидатов на службу с отражением их показателя конкурентоспособности.

Исторический экскурс законодательства, регулирующего деятельность государственных служащих с момента провозглашения независимости Республики Казахстан по сегодняшний день, демонстрирует его огромную роль в становлении государственности, развитии демократических институтов, укреплении законности и правопорядка. Несомненно, одним из важнейших элементов этого процесса является человеческий капитал, то есть государственные служащие.

Как отмечено выше, процедура отбора кандидатов на государственную службу, в том числе в правоохранительные органы, претерпела ряд изменений, направленных на совершенствование кадровых инструментов в целях формирования профессионального корпуса государственных служащих.

В частности, на одном из этапов отбора на законодательном уровне в обязательном порядке была внедрена специальная проверка кандидатов, цель которой не допустить пребывание на государственной службе граждан, скомпрометировавших себя либо потенциально представляющих угрозу государственной службе. При этом проводится оценка непосредственно кандидата на государственную службу без учета биографии родственников, в том числе имеющих судимость.

На наш взгляд, это не совсем верно. Мы считаем необходимым по результатам прохождения обязательной специальной проверки рассмотреть вопрос о возможности приема кандидата, у которого близкие родственники имеют судимость.

В связи с этим хотелось отметить то, что в Законе Республики Казахстан «О специальных государственных органах Республики Казахстан» закреплено, что на службу в такие органы не могут быть зачислены лица, чьи близкие родственники совершили тяжкие и особо тяжкие преступления (п.11 ч.2. ст.7).

Такой фильтр, по нашему мнению, позволит на законодательном уровне осуществлять сбор информации на кандидата с целью предупреждения проникновения на правоохранительную службу неблагонадежных лиц.

2. Современное состояние ограничений, связанных с поступлением и прохождением государственной службы: нормативное регулирование и практика применения

В данном разделе анализируются практические и теоретические аспекты ограничений при поступлении и прохождении государственной службы в Республике Казахстан. Несмотря на предпринимаемые меры, текущее законодательство, регулирующее вопросы поступления на государственную службу и ее прохождения, с одной стороны, ограничивает возможность комплектования государственных органов лучшими специалистами, а с другой стороны, позволяет «проникать» на государственную службу лицам, не соответствующим установленным критериям.

Мы полагаем, что необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы и повышение эффективности правоприменительной практики в вопросах ограничений, связанных с государственной службой.

2.1 Нормативное регулирование и практика применения ограничений, связанных с поступлением и пребыванием на государственной службе

Известно, что от успешного и эффективного построения системы государственных органов и организации труда государственных служащих зависит успешное развитие государства²⁹.

В соответствии со ст.33 Конституции Республики Казахстан граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

По состоянию на 1 января 2022 года штатная численность государственных служащих составила 88 321 единицу. Фактическая -



²⁹ Крутских Д.А. Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой: морально-этическое поведение государственного гражданского служащего // Вопросы российской юстиции. 2021. №11. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranicheniya-i-zaprety-svyazannye-s-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhboy-moralno-eticheskoe-povedenie-gosudarstvennogo> (дата обращения: 03.09.2024).

По состоянию на 1 января 2023 года штатная численность государственных служащих составила 90 053 единицы, фактическая - 83 963 человека³¹.



По состоянию на 1 января 2024 года штатная численность государственных служащих составила 90 583 единицы, фактическая - 83 009 человек³².



Рисунок 1. Штатная численность госслужащих за последние три года

Как видно на рис. 1, на протяжении ряда лет наблюдается стабильный рост государственного аппарата.

Так, в результате образования в 2022 году новых административно-территориальных единиц, реорганизации Министерства образования и науки, открытия представительств Национального центра по правам человека в

³⁰ Национальный доклад о состоянии государственной службы 2021 год [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/307381?lang=ru> (дата обращения: 03.09.2024).

³¹ Национальный доклад о состоянии государственной службы 2022 год [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.gov.kz/uploads/2023/4/10/0ec6ea4d59e12b8b333599e15774ee94_original.1120840.pdf (дата обращения: 03.09.2024).

³² Национальный доклад о состоянии государственной службы 2023 год [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/640535?lang=ru> (дата обращения: 03.09.2024).

регионах, а также расширения штата Министерства иностранных дел численность государственных служащих увеличилась на 1 732 единицы.

В 2023 году изменение лимита штатной численности отдельных госорганов по сравнению с 2022 годом вновь обусловило рост численности государственных служащих на 530 единиц.

На фоне постоянного роста государственного аппарата запреты и ограничения для государственных служащих приобретают особую актуальность, так как наличие законодательно не урегулированных вопросов, связанных с поступлением и прохождением службы, в значительной мере способствуют негативным, в том числе коррупционным проявлениям, наличие которых влияет на имидж Казахстана в глазах мировой общественности.

Установленные законами Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК, «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года № 380-IV, «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г. № 2710, «О специальных государственных органах Республики Казахстан» от 13 февраля 2012 года № 552-IV, «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года № 199-V ЗРК, «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК, «О судьях и судебной системе Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, «О воинской службе и статусе военнослужащих» от 16 февраля 2012 года № 561-IV ЗРК и другими нормативными правовыми актами запреты и ограничения, связанные со службой в государственных органах, заключаются в ряде правил, за рамки которых служащим выходить запрещено.

Необходимость в правильном нормативном закреплении ограничений и запретов, от которых во многом зависит эффективность профессиональной деятельности по исполнению полномочий государственных органов, – реалии сегодняшнего времени. Их назначение – обеспечить работу государственных служащих, способствовать созданию условий для их независимости, предотвращению возможных злоупотреблений, конфликтных ситуаций и имиджевых потерь.

Применительно к гражданам, проходящим государственную службу, ограничения – это установленные законодательством пределы реализации прав и свобод, выражающиеся в запретах, требованиях, обязанностях, ответственности, направленных на защиту конституционно признаваемых ценностей, назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства. Это согласуется с ч. 1 ст. 39 Конституции Республики Казахстан, которая устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Что касается определенных законом целей правового ограничения, то из истории известно, что еще в Декларации прав человека и гражданина, принятой во Франции в 1789 году, указывалось, что «допустимость осуществлять лицом все то, что не причиняет вред другому лицу, является свобода»³³.

Таким образом, каждый человек, реализуя свои естественные права и свободы, ограничен в пределах, обеспечивающих возможность использования аналогичных прав и свобод другими членами общества.

Существующие ограничения представляют собой определенную систему юридических правовых средств и способов воздействия не только на органы государственной власти, но и на граждан, состоящих на государственной службе и являющихся в соответствии со ст. 8 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» государственными служащими, с целью упорядочения их деятельности, повышения функциональной эффективности государственного аппарата, повышения профессионализма государственных служащих, исследования новых аспектов и проблем государственной службы Казахстана.

То есть правовые ограничения прав и свобод государственных служащих, являются правовыми средствами, сдерживающими противозаконное поведение указанных граждан, в границах, установленных в праве, и создающими оптимальные условия для удовлетворения интересов как субъектов властеотношений, так и государства и общества в целом.

Существующие ограничения и запреты, связанные с государственной службой, имеют легитимный характер, то есть они оправданы и необходимы для защиты конституционного строя, прав и законных интересов гражданина³⁴.

За несоблюдение существующих предпринятых ограничительных мер, нормами действующего законодательства установлены уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственности.

В ходе проведения исследования правовые ограничения и запреты государственных служащих разделены на два вида:

- ограничения юридического характера;
- ограничения этического содержания.

В свою очередь ограничения юридического характера можно разделить на две категории:

- запреты и ограничения, связанные с приемом на государственную службу;

³³ Французская Республика. Конституция и законодательные акты // Сборник: Пер. с фр., сост. В.В. Маклаков, В.Л. Энгин; Под ред. и со вступ. ст. В.А. Туманова. – М.: Прогресс, 1989. – 445 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://koha.lib.tsu.ru/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=100224&shelfbrowse_itemnumber=208501 (дата обращения: 03.09.2024).

³⁴ Ширяева А.В. Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой // Наука и образование сегодня. – 2017. – № 10(21). – 74 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranicheniya-i-zaprety-svyazannye-s-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhboj> (дата обращения: 03.09.2024).

- запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной службы.

Первая категория - запреты и ограничения при приеме на государственную службу (*ст.16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан»*):

Данные требования, направленные на формирование профессионального и добросовестного государственного аппарата, способного эффективно выполнять свои функции обязывает уполномоченный государственный орган формировать кадровый состав из специалистов, обладающих необходимыми знаниями и навыками, что способствует:

- снижению риска некомпетентного исполнения должностных обязанностей;

- повышению профессионального уровня госаппарата;

- обеспечению объективности при отборе кандидатов.

1) Так на государственную службу не может быть принято лицо, не способное по состоянию здоровья выполнять должностные обязанности, что обусловлено необходимостью обеспечения высокой работоспособности, выносливости и способности к принятию решений в стрессовых ситуациях (*п. 1 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Это особенно актуально для должностей, связанных с высокой физической и психологической нагрузкой, где эффективность работы напрямую влияет на безопасность граждан и стабильность функционирования государственных органов.

2) Обязательное прохождение медицинского освидетельствования и подтверждение соответствующего состояния здоровья позволяют гарантировать, что кандидат не только обладает необходимыми теоретическими знаниями, но и способен оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации, поддерживая высокий уровень эффективности в условиях повышенной ответственности.

3) Требование о высоком уровне образования играет фундаментальную роль в обеспечении квалифицированности и компетентности государственных служащих.

Законодательство требует, чтобы кандидаты обладали не только средним, но и специализированным высшим образованием.

Такой подход гарантирует базовый уровень теоретической подготовки и практических навыков для успешного выполнения служебных обязанностей.

4) Согласно закону, на государственную службу принимаются только те граждане, которые еще не достигли пенсионного возраста.

Это требование играет ключевую роль в обеспечении длительной работоспособности государственных служащих и оптимизации кадровой политики.

Кроме того, специалисты, не достигшие пенсионного возраста, имеют больше возможностей для получения дополнительного образования и профессиональной переподготовки, что способствует непрерывному совершенствованию кадрового состава.

Такая мера отвечает как нормам национального законодательства, так и международным стандартам в области государственной службы.

5) Необходимо отметить, что граждане, поступающие на государственную службу, проходят тестирование в уполномоченном органе.

Исключение составляют лица поступающие на обучение в организации образования правоохранительных органов и проходящие первоначальную профессиональную подготовку, а также граждане указанные в п.8 ст.6, п.3 ст.7 и п.1 ст.7-1 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (п. 2 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»)

Процесс тестирования является важным элементом кадровой политики, направленной на формирование профессионального и устойчивого к стрессу состава сотрудников.

К примеру, в США и Канаде кандидаты на государственную службу проходят психологическое тестирование (*MMPI-2*), выявляющее склонность к агрессии, коррупции и эмоциональной неустойчивости³⁵, а также проверку на детекторе лжи и тест на наркотики³⁶.

6) При этом кандидат на государственную службу не должен быть моложе восемнадцати лет, если законодательством Республики Казахстан в отношении соответствующих государственных должностей не установлены иные требования (п.п.1 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»)

Данное ограничение связано с необходимостью достижения гражданином юридической и социальной зрелости.

Кроме того, государственная служба требует определенного образовательного уровня, что практически исключает возможность поступления на нее до завершения среднего образования, что соответствует международной практике.

7) Также для прохождения службы не допускаются лица признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными (п.п.2 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»)

³⁵ Police Officer Selection: A Handbook for Law Enforcement Administrators NCJRS//Virtual Library// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/police-officer-selection-handbook-law-enforcement-administrators> (дата обращения: 03.09.2024)

³⁶ A critical review of psychological instruments used in police officer selection// November 2013 Policing An International Journal 36(4) DOI:10.1108/PIJPSM-11-2012-0104// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/263300914_A_critical_review_of_psychological_instruments_used_in_police_officer_selection (дата обращения: 03.09.2024)

Согласно ст.26 Гражданского кодекса Республики Казахстан, недееспособность устанавливается в случае психических расстройств, из-за которых лицо не может осознавать значение своих действий или руководить ими.

В связи с чем, запрет на прием граждан, признанных судом недееспособными, обусловлен их неспособностью полноценно исполнять служебные обязанности.

8) При этом допускаются к государственной службе лица лишённые судом права занимать государственные должности в течение определенного срока (*п.п.3 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*)

Так как государственная служба требует высокой степени ответственности и соблюдения правовых норм, а лицо, лишённое судом права занимать должности, признанное недобросовестным или нарушившим закон не может быть наделено государственными полномочиями.

В Великобритании установлены ограничения на занятие определенных должностей в местных органах власти.

Согласно акту Local Government (*Disqualification Act*) лица, осужденные за коррупционные преступления, преступления против правосудия, тяжкие уголовные преступления, а также преступления, связанные с терроризмом не могут занимать такие должности.³⁷

9) Не допускаются к государственной службе и лица, имеющие заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий (*заключение медицинского учреждения*), в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих государственных должностей установлены в квалификационных требованиях (*п.п.4 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*)

Как и в первом случае, требование о состоянии здоровья обеспечивает способность государственных служащих эффективно выполнять свои обязанности.

В большинстве стран, в том числе США существуют медицинские требования к государственным служащим, где сотрудники силовых структур проходят обязательное медицинское освидетельствование по стандартам Federal Employment Medical Standards³⁸.

10) Отказ в принятии на государственную службу получают лица, отказавшиеся принять на себя ограничения, установленные законами Республики Казахстан (*п.п.5 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*)

Данное ограничение предусмотрено в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию статуса

³⁷ Local Government Disqualification Act Private Members' Bill//Originated in the House of Commons, Session 2021-2022// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bills.parliament.uk/bills/2911> (дата обращения: 03.09.2024)

³⁸ Employment Medical Standards // U.S. Department of the Interior// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.doi.gov/pmb/osh/medical-standards> (дата обращения: 03.09.2024)

государственного служащего и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах.

11) Кандидат на государственную службу не должен быть в течение двух лет перед поступлением на нее уволенным за совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу, а также в течение одного года перед поступлением на государственную службу уволенным за несоблюдение ограничений, установленных законами Республики Казахстан, или служебной этики (*п.п.6 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*), а также в течение трех лет перед поступлением на государственную службу уволенным с политической государственной службы в связи с утратой доверия (*п.п.6-1 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*)

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан за № 4 от 06.03.2023 года п.п.6 п. 3 ст. 16 Закона приведен в соответствие с Конституцией, так как бессрочный запрет поступления на государственную службу для лиц уволенных за совершение дискредитирующего дисциплинарного проступка и не соблюдения ограничений не соразмерен правовым ограничениям, вытекающим из мер ответственности против интересов государственной службы и госуправления.

При этом принятие на службу лиц, уволенных с политической государственной службы за утрату доверия подрывает авторитет государственной службы.

12) Также претендент, в течение трех лет до поступления на государственную службу не должен быть привлеченным к ответственности за совершение административного коррупционного правонарушения, за исключением случая, когда он в качестве государственного служащего впервые привлекался к административной ответственности за принятие на работу лица, не представившего декларацию об активах и обязательствах (*п.п.7 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Данное ограничение, как и в других случаях, устанавливает временной промежуток поступления на государственную службу лиц, которые уже были замешаны в коррупционных административных правонарушениях.

Оно отражает принцип нулевой терпимости к коррупции и служит механизмом защиты государственного аппарата от потенциально недобросовестных кандидатов.

Запрет в течение трех лет создает дополнительный барьер для лиц, имеющих негативный антикоррупционный опыт, что способствует повышению прозрачности и общественного доверия к государственной службе.

Исключение для государственных служащих, привлеченных впервые за административное нарушение по принятию на работу лица без декларации об

активах, свидетельствует о гибкости нормы, так как такое нарушение может быть следствием неопытности, а не умысла.

Полагаем данное ограничение является важным инструментом в антикоррупционной политике государства. Оно служит сдерживающим фактором и способствует формированию более этичного государственного аппарата.

13) Лицо, желающее стать государственным служащим, не должно в течение трех лет до поступления совершать уголовный проступок (*п.п.9 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*); в течение пяти лет - преступление небольшой тяжести (*п.п.9-1 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*); в течение восьми лет - преступление средней тяжести.

Данные временные рамки установлены в целях превентивного эффекта и сдерживания.

Эффективность данной системы подтверждается международной практикой, где аналогичные меры используются для поддержания высоких стандартов государственной службы.

Так, в Германии если лицо было осуждено за преступление средней тяжести, и с момента отбытия наказания прошло более 5 лет, то в соответствии с параграфом 46 Закона «О реабилитации» его судимость может быть снята. После этого лицо может претендовать на государственную службу, при условии выполнения других требований законодательства³⁹.

14) Претендент не может быть принят на государственную службу в случае наличия у него не погашенной или не снятой в установленном законом порядке судимости (*п.п.10 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*)

Судимость, не погашенная или не снятая в установленном законом порядке, является индикатором того, что лицо не прошло процесс реабилитации.

Включение этого ограничения является важным шагом для предотвращения коррупции, обеспечения прозрачности и поддержания высокого морального уровня государственных служащих.

К примеру, согласно Закону о государственной службе Великобритании (*Public Service Disqualification Act*), лица, имеющие неснятую судимость, не могут быть допущены к государственной службе. Это правило касается не только серьезных преступлений, но и более легких правонарушений, что позволяет поддерживать высокий уровень доверия к государственным органам⁴⁰.

15) Также лицам, совершившим тяжкие или особо тяжкие преступления (*п.п.11 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной*

³⁹ § 46 - Закон о федеральном центральном регистре (BZRG) //buzer.de// [Электронный ресурс].

– Режим доступа: https://www.buzer.de/46_BZRG.htm (дата обращения: 03.09.2024)

⁴⁰ House of Commons Disqualification Act 1975// Legislation.gov.uk// [Электронный ресурс].

– Режим доступа: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/24> (дата обращения: 03.09.2024)

службе Республики Казахстан»), а также коррупционные преступления (п.п.8 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан») запрещено быть государственными служащими.

Законность данных запретов была предметом рассмотрения Конституционного суда (НП КС от 31.08.2023 № 26-НП)⁴¹ и (НП КС от 24.12.2024 № 57-НП) и признана соответствующей Конституции.

Данные исключения служат мощным сдерживающим механизмом и демонстрирует непримиримость государства к серьезным нарушениям закона.

16) При этом лицам, не представившим или умышленно исказившим сведения, указанные в ч.1 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» также будет отказано в приеме на государственную службу (п. 4 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»).

Данное ограничение предотвращает поступление на должность лиц, которые пытаются скрыть или исказить важную информацию, что особенно актуально в борьбе с коррупцией и злоупотреблениями.

17) Также лица, поступающие и поступившие на государственную службу, и их супруги обязаны представлять в органы государственных доходов декларацию об активах и обязательствах в порядке и сроки, установленные налоговым законодательством Республики Казахстан, и в сроки, установленные Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции» (п. 7 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»)

Требование о предоставлении декларации не только самого кандидата на государственную службу, но и его супруги обусловлено прозрачностью и предотвращением коррупции, а также укреплением этики и добросовестности.

Вторая категория - запреты и ограничения при прохождении государственной службы (ст.13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан»):

1) Так, лицо, пребывающее на государственной службе не может быть депутатом представительного органа (п.п.1 п. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»), что необходимо для предупреждения конфликта интересов и обеспечения независимости в принятии решений.

Наличие двойной роли может привести к ситуации, когда интересы избирателей и государственные интересы будут противоречить друг другу.

⁴¹ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан № 26-НП от 31 августа 2023 г. «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.za.kz/rus/docs/S2300000026> (дата обращения: 26.08.2024).

В международной практике аналогичные ограничения существуют в т.ч. Великобритании⁴², что способствует независимости принимаемых решений и устраняет возможность лоббирования личных интересов.

Научные исследования показывают, что разделение властей и запрет на совмещение должностей способствуют более эффективному контролю за действиями государственных служащих и повышают уровень доверия граждан к власти⁴³.

2) При этом государственному служащему запрещено заниматься другой оплачиваемой деятельностью кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности (п.п.2 п. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»), предпринимательской деятельностью и участвовать в управлении коммерческой организацией (п.п.3 п. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»), а также на него возложена обязанность передачи в доверительное управление во время прохождения службы находящиеся в собственности государственного служащего доли, акции (акцию) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этому лицу, а также имущества, переданного в имущественный наем (п. 2 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»).

Данные требования направлены на исключение возможности возникновения конфликта интересов и коррупционных схем.

В большинстве развитых стран, включая Канаду⁴⁴ и Францию⁴⁵, государственным служащим запрещено участвовать в предпринимательской деятельности, что снижает вероятность использования административного ресурса в частных коммерческих интересах.

При этом доверительное управление создает механизм, который позволяет избежать ситуаций, когда личные интересы могут влиять на профессиональные решения.

Также как и в первом случае, государственные служащие должны быть полностью сосредоточены на своих обязанностях, а наличие другой оплачиваемой деятельности или владение долями или акциями может

⁴² Statutory guidance The Civil Service code Updated 16 March 2015 [Электронный ресурс] – Режим <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁴³ Амандыкова С.К., Амандыкова Л.К. «Некоторые вопросы воплощения принципа разделения властей в конституционном законодательстве Республики Казахстан» / Амандыкова С.К., Амандыкова Л.К. // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9 (46) сентябрь. с. 1849–1855 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-voprosy-voploscheniya-printsipa-razdeleniya-vlastey-v-konstitutsionnom-zakonodatelstve-respubliki-kazahstan> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁴⁴ Public Service Employment Act [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01/> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁴⁵ Code général de la fonction publique [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000043759292/> (дата обращения: 25.02.25 года)

создать ситуацию, в которой личные финансовые интересы будут противоречить интересам государства.

Исключения составляют творческая, педагогическая и научная деятельность, которые способствуют профессиональному росту и улучшению качества выполнения служебных обязанностей.

Разрешение только на научную, педагогическую и творческую деятельность связано с тем, что эти сферы не создают конфликта интересов с обязанностями государственного служащего.

В США этот принцип закреплен в Hatch Act⁴⁶, а в Германии аналогичные ограничения установлены Законом о государственном службе (*Beamtenstatusgesetz*)⁴⁷.

Эти аспекты делают творческую, научную и педагогическую деятельность важной составляющей для профессионального развития государственных служащих, минимизируют коррупционные риски и повышают эффективность работы⁴⁸.

3) Также государственный служащий не может быть представителем по делам третьих лиц в государственных органах, в которых они состоят на службе, либо непосредственно им подчиненных или подконтрольных (*п.п.4 п. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*), что связано с этикой, эффективностью управления и предотвращением коррупции.

В данном случае государственные служащие также могут оказаться в ситуации, когда их личные интересы противоречат интересам государства или общества.

Данное ограничение помогает сохранить независимость и беспристрастность в работе государственных органов.

Аналогичный запрет действует в США, где правило «revolving door» ограничивает возможность бывших чиновников работать в лоббистских организациях⁴⁹.

4) Следующее ограничение запрещает государственному служащему использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения их служебной деятельности, а также другого государственного имущества и служебной информации (*п.п.5 п.*

⁴⁶ Hatch Act с. 1–18 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://osc.gov/Services/Pages/HatchAct.aspx> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁴⁷ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamtStG) . с. 1–18 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg/> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁴⁸ Желнина Е.В. «Система непрерывного обучения персонала в государственной службе» / Желнина Е.В. // Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 8. Октябрь 2006 г. с. 1–4 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-neprepryvnogo-obucheniya-personala-v-gosudarstvennoy-sluzhbe> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁴⁹ Ethics in Government Act [Электронный ресурс] – Режим доступа [https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/D13BCBEB4F01ED67852585BA005BECBB/\\$FILE/DO-09-011.pdf](https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/D13BCBEB4F01ED67852585BA005BECBB/$FILE/DO-09-011.pdf) (дата обращения: 25.02.25 года)

1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»), что обоснованно несколькими важными аспектами.

Так как, использование государственного имущества и ресурсов в личных целях подрывает принципы честности и ответственности и может привести к злоупотреблениям и коррупционным схемам, а также утечке конфиденциальных данных и нецелевому расходованию бюджетных средств.

В странах Европейского союза подобные ограничения строго контролируются органами внутреннего аудита⁵⁰.

5) Государственный служащий не может участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению должностных обязанностей, включая забастовки (*n.n.6 n. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*), что обосновано несколькими ключевыми аспектами.

Так, основная задача государственных служащих заключается в выполнении служебных обязанностей, направленных на удовлетворение потребностей граждан и обеспечение общественного порядка.

Участие в действиях, которые могут нарушить нормальное функционирование государственных органов, ставит под угрозу выполнение этих обязанностей и может привести к негативным последствиям.

То есть запрет на участие в забастовках и иных протестных действиях является мерой, обеспечивающей бесперебойное функционирование государственных институтов.

Этот принцип закреплен во многих странах, включая Францию, где чиновники имеют ограничения на участие в массовых акциях⁵⁰.

6) Еще одним запретом для государственного служащего является использование в личных целях услуг граждан и юридических лиц (*n.n.7 n. 1 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»*), что связано с этикой, предотвращением коррупции и поддержанием доверия к государственным институтам.

Использование услуг граждан и юридических лиц в личных целях может создать впечатление о коррумпированности, предвзятости и неэтичности.

В Германии⁵¹ и Швеции⁵² существуют строгие нормы, регламентирующие этическое поведение государственных служащих, что снижает уровень коррупции и повышает эффективность государственного управления.

⁵⁰ Кодекс государственной службы (Code général de la fonction publique) [Электронный ресурс] – Режим доступа https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01 (дата обращения: 25.02.25 года).

⁵¹ Закон о государственном служащем (Beamtenstatusgesetz) [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://www.gesetze-im-internet.de/beamstsg/> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁵² Законом о государственной службе (Lag om offentlig anställning) [Электронный ресурс] – Режим доступа https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994_260-om-offentlig-anstallning_sfs-1994-260 (дата обращения: 25.02.25 года)

7) Следующим ограничением для государственного служащего является занятие государственной должности, находящейся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близким родственником (п. 8 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»), что связано с предотвращением конфликта интересов, обеспечением прозрачности и поддержанием этических стандартов.

Когда государственный служащий занимает должность, находящуюся в непосредственной подчиненности к должности его близкого родственника, возникает ситуация, в которой личные интересы могут пересекаться с профессиональными обязанностями.

Это может привести к неэтичным решениям, когда служащий будет ставить интересы своей семьи выше интересов государства и общества.

Во многих странах, включая США⁵³ и Японию⁵⁴, действует аналогичная политика, что способствует меритократическому отбору кадров.

При этом запреты и ограничения, применяемые к кандидатам и государственным служащим являются правовыми инструментами и используются для регулирования общественных отношений, которые имеют принципиальные различия, как с этической точки зрения, так и с позиции правоприменительной практики.

То есть, запрет представляет собой абсолютное, категорическое ограничение, запрещающее совершение определенного действия или занятия, тогда как ограничение лишь устанавливает рамки или условия, в которых эти действия могут быть выполнены.

То есть запрет применяется в таких случаях, когда желаемое действие несовместимо с основными принципами правопорядка, государственной политики или соблюдения морали.

К запретам при приеме и прохождении государственной службы (ст.13 и 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан») относятся:

- совмещение государственной службы с политической деятельностью;
- предпринимательская и иная оплачиваемая деятельность, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности:
 - участие в управлении коммерческими организациями;
 - использование в личных целях услуг граждан и юридических лиц;
 - представление интересов третьих лиц в государственных органах;
 - использование служебного имущества и информации для личных нужд;

⁵³ Закон о непотизме (5 U.S.C. § 3110) [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3110> (дата обращения: 25.02.25 года)

⁵⁴ Закон о государственной службе (National Public Service Act) [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3738> (дата обращения: 25.02.25 года).

- участие в действиях, которые могут препятствовать нормальному функционированию государственных органов в т.ч. забастовках;

- занятие должности, находящейся в непосредственной подчиненности к должностям близких родственников;

- прием лиц совершавших коррупционные уголовные правонарушения, тяжкие и особо тяжкие преступления, а также преступления средней тяжести против личности, семьи и несовершеннолетних, мира и безопасности человечества, основ конституционного строя и безопасности государства, собственности, интересов службы в коммерческих и иных организациях, общественной безопасности и общественного порядка, здоровья населения и нравственности, интересов государственной службы и государственного управления, порядка управления, правосудия и порядка исполнения наказаний, конституционного производства, а также совершение преступления средней тяжести в сфере экономической деятельности.

При этом ограничения, напротив лишь устанавливают условия при которых лицо возможно совершит желаемое действие.

Ограничения могут носить временный, условный или относительный характер, предоставляя возможность преодоления барьеров при соблюдении требований.

К ограничениям при приеме и прохождении государственной службы (ст.13 и 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан») **относятся:**

- возрастные требования (*моложе восемнадцати лет и достигшие пенсионного возраста*), за исключением политических должностей (*установлены свои сроки*);

- требования к личным и профессиональным качествам (*тестирование и оценка личных качеств*);

- требования к состоянию здоровья и правовому статусу;

- требование к принятию ограничений, установленных действующим законодательством;

- обязанность передачи в доверительное управление доли и акций в коммерческих организациях;

- прием на работу лиц уволенных за совершение дисциплинарных проступков по отрицательным мотивам, дискредитирующих государственную службу, утрату доверия и несоблюдения ограничений, а также совершивших административные коррупционные правонарушения, уголовный проступок, преступления небольшой или средней тяжести, имеющих не погашенную или не снятую судимость;

- обязанность представлять декларацию о доходах, кандидатов и действующих сотрудников и их супругов (*повышение прозрачности и предупреждение коррупционных действий*).

В целях подтверждения своей позиции обратимся к толковому словарю С.И.Ожегова, где под ограничением понимается «поставить в какие-нибудь рамки, границы, определить какими-нибудь условиями, а также сделать

меньше», сократить охват кого-нибудь (*в правах кого-нибудь*). А под «запретом» понимается запрещение, наложение запрета на что-нибудь.⁵⁵

М.Г.Маковецкая в своей работе пришла к выводу, что «общество устанавливает определенные пределы (*ограничения*) должного поведения, поскольку не может и не должно гарантировать той или иной личности совершения противоречащих интересам общества действий ...».⁵⁶

И.Д.Ягофарова считает, что ограничение свободы есть «...уменьшение количества вариантов правового поведения путем установления различного рода пределов такого поведения либо полного его запрета».⁵⁷

То есть, научное определение понятия «ограничение» может варьироваться в зависимости от контекста, в котором оно используется. В общем смысле, **ограничение** - это установление рамок, границ или условий для какого-либо действия или явления.

По мнению М.Р.Ишкаева правовые запреты - необходимое юридическое средство обеспечения высокой организованности общественных отношений, закрепления правовых ценностей, охраны прав и законных интересов личности ...».⁵⁸

А.В.Скоробогатов и Н.Н.Рыбушкин заключили, что запрет является необходимым средством обеспечения организованности общественных отношений, закрепления правовых ценностей, призванным обеспечить эффективность правового регулирования.⁵⁹

Из вышесказанного следует, что научное определение понятия «запрет» можно сформулировать как государственно (социально) волевое сдерживающее средство, направленное на предотвращение противоправных деяний субъектов под угрозой юридической ответственности, необходимое для поддержания правопорядка и обеспечения организованности общественных отношений.

Следует отметить, что в Законе «О государственной службе Республики Казахстан» рассматриваемые понятия четко разделены, исходя из того, что «ограничение» есть возможность совершать определенные

⁵⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка – Москва, 1949 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 03.09.24 года)

⁵⁶ Маковецкая М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека / М.Г. Маковецкая // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.-2012. - № 6 (1). с. 233–237 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-pravovyh-ogranicheniy-prav-i-svobod-cheloveka> (дата обращения: 03.09.24 года)

⁵⁷ Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2006- 32 с.

⁵⁸ Ишкаев М.Р. К вопросу о соотношении правовых запретов и смежных правовых понятий / М.Р. Ишкаев // Власть.-2015.-т.23.-№9.-с.103-106 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sootnoshenii-pravovyh-zapretov-i-smeznyh-pravovyh-ponyatiy> (дата обращения: 03.09.24 года)

⁵⁹ Скоробогатов А.В. Запрет как онтологическая основа правовой реальности России / А.В. Скоробогатов, Н.Н. Рыбушкин // Актуальные проблемы экономики и права, 2016. - т.10. - № 3. – с.108-115 [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article/n/zapret-kak-ontologicheskaya-osnova-pravovoy-realnosti-rossii> (дата обращения: 03.09.24 года)

укрепление доверия общества к государственным органам, формирование высокой культуры взаимоотношений на государственной службе и предупреждение случаев неэтичного поведения государственных служащих.

Согласно п. 16 Этического кодекса, государственные служащие должны:

- способствовать укреплению единства народа Казахстана и межнационального согласия в стране;

- быть честными, справедливыми, скромными, соблюдать общепринятые морально-этические нормы, в обращении с гражданами и коллегами проявлять вежливость и корректность;

- обеспечивать законность и справедливость принимаемых ими решений; обеспечивать прозрачность принятия решений, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;

- противостоять действиям, наносящим ущерб интересам государства, препятствующим или снижающим эффективность функционирования государственных органов;

- своими действиями и поведением не давать повода для критики со стороны общества, не допускать преследования за критику, использовать конструктивную критику для устранения недостатков и улучшения своей деятельности;

- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, государственных служащих и иных лиц при решении вопросов личного характера и др.

При этом этические требования, закрепленные в Этическом кодексе сотрудников правоохранительных органов, органов гражданской защиты и государственной фельдъегерской службы Республики Казахстан, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 2 января 2023 года № 81, Кодексе судейской этики, принятом VII съездом судей Республики Казахстан 21 ноября 2016 года (*утратил силу*)⁶², предъявляемые к сотрудникам правоохранительных органов, военнослужащим и судьям, полностью согласуются между собой и служат основными критериями этической оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения государственных служащих.

В Стратегии «Казахстан-2050» отмечается, что «высочайшая этика и профессионализм являются ключевым критерием создания эффективного государственного аппарата»⁶³.

⁶² Кодекс судейской этики. Принят VII съездом судей Республики Казахстан 21 ноября 2016 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sud.gov.kz/rus/content/kodeks-sudeyskoy-etiki> (дата обращения: 26.08.2024).

⁶³ Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 17 января 2014 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvary-a-2014-g (дата обращения: 26.08.2024).

Сегодня вопросам этики и поведения государственных служащих уделяется большее значение. Целостность имиджа государственного служащего основана на проявлении высоких профессиональных и личностных компетенций, морально-нравственных качеств и этичного поведения.

На государственной службе важную роль играют правила делового этикета и официального поведения, которые одинаковы для всех, и каждый государственный служащий вне зависимости от ранга обязан их знать. Строгое их соблюдение отображает серьезный подход к делу, следовательно, и высокий профессионализм⁶⁴.

Общепринятые правила делового этикета включают: эффективное и рациональное использование рабочего времени, соблюдение дресс-кода, отношения в работе между сотрудниками, деловые переговоры, уважение собеседника, телефонный этикет.

Соблюдение правил делового этикета способствует повышению уровня доверия населения к государственным институтам.

Государственные служащие должны стремиться соответствовать самым высоким стандартам обслуживания, оказывать услуги профессионально, использовать индивидуальный подход к каждому получателю услуг⁶⁵.

В статье 1 Конституции Республики Казахстан подчеркивается, что «Республика Казахстан утверждает себя правовым, демократическим государством, высшей ценностью которого являются человек, его жизнь, права и свободы», что свидетельствует о приверженности суверенной республики принципам демократии и общечеловеческим ценностям.

Важнейшим правовым положением Конституции Республики Казахстан является провозглашение прав и свобод личности высшей ценностью, а признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства.

Это означает, что все органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органы, находящиеся вне трех ветвей власти, должны принимать меры для поддержания законности и правопорядка в стране, способствовать охране права от нарушений, то есть почти все государственные органы в определенной мере участвуют в правоохранительной деятельности.

Правоохранительная деятельность – это наделенная властными полномочиями деятельность специально уполномоченных органов и лиц, направленная на охрану прав и свобод граждан и общества, на обеспечение в государстве законности и правопорядка, путем специфических действий

⁶⁴ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 109 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_000971995/ (дата обращения: 26.08.2024).

⁶⁵ Еньшина И. Кодекс этики юриста: действительно и качественно. Правовая политика // Юридическая газета. 2014. № 75.

принудительного характера, проводимых в определенной процессуальной форме.

Деятельность правоохранительных, специальных и судебных органов регламентируется Конституцией Республики Казахстан, Конституционными законами Республики Казахстан «О прокуратуре» от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК, «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, а также законами Республики Казахстан «О специальных государственных органах Республики Казахстан» от 13 февраля 2012 года № 552-IV, «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года № 199-V ЗРК, «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188-V ЗРК, «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК, «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 28 августа 2009 года № 191-IV.

Согласно ст. 3 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе», к правоохранительным органам относятся:

- органы прокуратуры (*далее – ПР*);
- антикоррупционная служба (*далее – АПК*);
- служба экономических расследований (*далее – АФМ*);
- органы внутренних дел (*далее – МВД*);
- органы государственной противопожарной службы (*далее – МЧС*).

Сравнение перечней ограничений для поступления на государственную службу и на правоохранительную службу (*ст.6 Закона «О правоохранительной службе»*) показывает, что последний предусматривает меньше оснований, при наличии которых лицо не может поступить на правоохранительную службу. Это связано с тем, что правоохранительная деятельность гораздо уже государственной службы, а точнее, она является частью последней.

Статья 6 закона о правоохранительной службе содержит также особые основания, препятствующие поступлению на правоохранительную службу. Так, на службу в правоохранительные органы не может быть принято лицо:

- не прошедшее медицинское или психофизиологическое освидетельствование, в том числе полиграфологическое исследование;
- отказавшееся принять на себя ограничения, связанные с пребыванием сотрудника на правоохранительной службе, и антикоррупционные ограничения, установленные Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции»;
- на которое в течение трех лет до поступления на правоохранительную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание;
- совершившее коррупционное преступление;
- уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения.

Правоохранительная деятельность предъявляет повышенные требования к личности сотрудника, который должен обладать стрессоустойчивостью, коррупционной устойчивостью, способностью

сохранять объективность и беспристрастность при выполнении своих служебных обязанностей.

Это обусловлено спецификой правоохранительной деятельности, в рамках которой сотрудниками осуществляется уголовное преследование лиц, совершивших уголовные правонарушения, привлечение правонарушителей к административной ответственности, а также могут применяться меры административного и уголовно-процессуального принуждения существенным образом ограничивающие конституционные права и свободы граждан.

К специальным государственным органам, согласно ч. 2 ст. 3 Закона «О специальных государственных органах Республики Казахстан», относятся: органы национальной безопасности; уполномоченный орган в сфере внешней разведки; Служба государственной охраны Республики Казахстан.

В целом ограничения в отношении лиц, желающих поступить на специальную службу (ч.2 ст.7 Закона «О специальных государственных органах Республики Казахстан»), совпадают с требованиями, содержащимися в Законе «О государственной службе Республики Казахстан».

Помимо общих, имеются также дополнительные требования к кандидатам, согласно которым на специальную службу не могут быть зачислены лица:

- не прошедшие специальную проверку и (или) сообщившие заведомо ложные сведения о себе либо своих родителях, детях, усыновителях, усыновленных, полнородных и неполнородных братьях и сестрах, внуках или супруге и ее (его) родителях, детях, усыновителях, усыновленных, полнородных и неполнородных братьях и сестрах, внуках;

- родители, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные братья и сестры, внуки которого либо его супруга (супруг) или ее (его) родители, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные братья и сестры, внуки совершили тяжкие и особо тяжкие преступления;

- не прошедшие психофизиологическое или медицинское освидетельствование в военно-врачебных комиссиях или полиграфологическое исследование для определения пригодности к службе.

Повышенные требования, предъявляемые к лицу, претендующему на поступление на службу в специальные государственные органы, по сравнению с ограничениями, содержащимися в законе о правоохранительной службе, обусловлены более высоким уровнем сложности задач, стоящих перед сотрудниками специальных органов.

Кандидаты на должность судьи также подчиняются особым требованиям, отраженным в ч. 2 ст. 29 Конституционного закона «О судьях и судебной системе Республики Казахстан». В основном они также совпадают с перечнем, содержащимся в базовом нормативном акте. Однако в нем

имеются особые основания, препятствующие поступлению граждан на должность судьи.

Так, судьей районного суда не может быть назначен гражданин Республики Казахстан:

- не достигший возраста 30 лет;
- не имеющий высоких морально-нравственных качеств, безупречную репутацию и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет;
- не сдавший квалификационный экзамен;
- не прошедший оплачиваемую стажировку в суде с отрывом от основного места работы и не получивший положительное заключение пленарного заседания суда по итогам стажировки.

В данном случае налицо повышенные требования к возрасту и морально-этическому облику кандидата, претендующего на должность судьи, что соответствует высокому уровню ответственности, с которой сопряжена деятельность судьи, характер выполняемых им задач.

Требования, предъявляемые к лицам, поступающим на воинскую службу по контракту (*ч.2 ст.38 Закона Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих»*), также в основном совпадают с требованиями базового правового акта.

Кроме того, к прохождению службы на контрактной основе не допускаются лица:

- не прошедшие психофизиологическое или полиграфологическое исследование для должностей, перечень которых утверждается руководителем уполномоченного органа, либо медицинское освидетельствование;

- не прошедшие специальную проверку и (или) сообщившее заведомо ложные сведения о себе либо своих родителях, детях, усыновителях (удочерителях), усыновленных (удочеренных), полнородных и неполнородных братьях и сестрах или супруге и ее (его) родителях, детях, усыновителях (удочерителях), усыновленных (удочеренных), полнородных и неполнородных братьях и сестрах;

- не выполнившие нормативы по физической подготовке, утвержденные руководителем уполномоченного органа.

Вышесказанное свидетельствует о том, что ограничения, связанные с поступлением на службу в правоохранительные органы, специальные государственные органы, назначением судьей, заключением контракта на воинскую службу, предусмотренные в соответствующих законах, полностью согласуются с ограничениями, предусмотренными в базовом нормативном правовом акте, каковым является Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан».

Имеющиеся особенности обусловлены спецификой деятельности вышеуказанных государственных органов и не противоречат основным требованиям базового нормативного правового акта.

Известно, что разработке и принятию новых законодательных актов предшествует длительная и кропотливая работа, направленная на приведение их правовых норм в соответствие с положениями Основного закона – Конституции Республики Казахстан.

Тем не менее, следует рассмотреть существующие ограничения, применяемые при поступлении и прохождении государственной службы, на предмет соответствия конституционным нормам.

В соответствии с ч.3 ст. 33 Конституции Республики Казахстан граждане страны обладают равным правом на доступ к государственной службе. Требования к кандидатам устанавливаются законом и обусловлены характером должностных обязанностей.

Равное право на доступ к государственной службе полностью коррелируется с другим конституционным положением, запрещающим дискриминацию по признакам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

В данном контексте считаем необходимым проанализировать выражение «или по любым иным обстоятельствам», поскольку возникает вопрос: не подпадают ли под это определение ограничения, установленные вышеупомянутым нормативным комплексом для поступления на государственную службу?

Представляется, что данные ограничения являются конкретизацией принципа «равных прав», учитывающей специальные требования к характеристикам кандидата, претендующего на занятие должности в системе государственной службы. Очевидно, что не каждый человек обладает необходимыми способностями для выполнения специфических функциональных обязанностей на определенной должности в той или иной государственной структуре.

Так, в соответствии с пп.6 п.3 ст.16 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» на государственную службу не могут быть приняты лица, которые в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекались к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. Кроме того, гражданин, уволенный по той же причине, также не допускается на государственную службу.

Это правило не является проявлением дискриминации, так как связано с отсутствием у указанных лиц личных качеств, необходимых для следования в процессе служебной деятельности таким принципам государственной службы, как законность, нетерпимость к правонарушениям и этичность.

Аналогично, не является нарушением права граждан на равный доступ к государственной службе и дискредитирующим ее основанием положение пп. 4 п. 3 ст. 16 закона о государственной службе, касающееся наличия у

кандидата заболевания, препятствующего выполнению должностных полномочий, на основании заключения медицинского учреждения, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих государственных должностей установлены в квалификационных требованиях.

В данном случае препятствием является состояние здоровья претендента как физического, так и психического. Например, для службы в правоохранительных органах необходимы отличные физические данные, позволяющие выдерживать повышенные физические нагрузки, поскольку служебная деятельность в этой сфере предполагает в определенных ситуациях непосредственное применение физической силы.

Кроме того, пп.2-1 п.2 ст.6 Закона «О правоохранительной службе» устанавливает, что не все претенденты на службу в правоохранительные органы или военную службу по контракту могут воспользоваться равным правом на доступ к государственной службе в связи с неудовлетворительными результатами медицинского или психофизиологического освидетельствования, в том числе полиграфологического исследования.

Таким образом, ограничения, связанные с поступлением на государственную службу, не являются проявлением дискриминации и не противоречат положению ч.4 ст.33 Конституции, согласно которому все граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе.

Классификация запретов и ограничений по направлениям и группам позволила систематизировать их, провести детальный и структурированный анализ правовых норм, а также лучше понять эффективность и соответствие Конституции.

Проведенный анализ показал эффективность действующих ограничений и запретов применяемых к государственным служащим, что способствует бесперебойному предоставлению государственных услуг, предотвращению конфликта интересов, снижению коррупционных рисков, укреплению доверия граждан к государственным институтам.

Большинство ограничений, включая недееспособность, наличие судимости, коррупционные правонарушения и утрату доверия, обоснованы необходимостью защиты общественных интересов, обеспечения законности и минимизации рисков злоупотребления должностными полномочиями.

Вместе с тем ряд ограничений и запретов не имеют объективного обоснования, а наличие правовых коллизий приводит к правовой неопределенности, неправильному толкованию законов, что создает сложности для единообразного правового регулирования.

5 июня 2022 года по инициативе Президента Республики Казахстан К. Токаева в стране прошел Республиканский референдум, ставший важным этапом на пути демократизации государства. По его результатам в Конституцию Республики Казахстан внесен ряд изменений, одно из которых

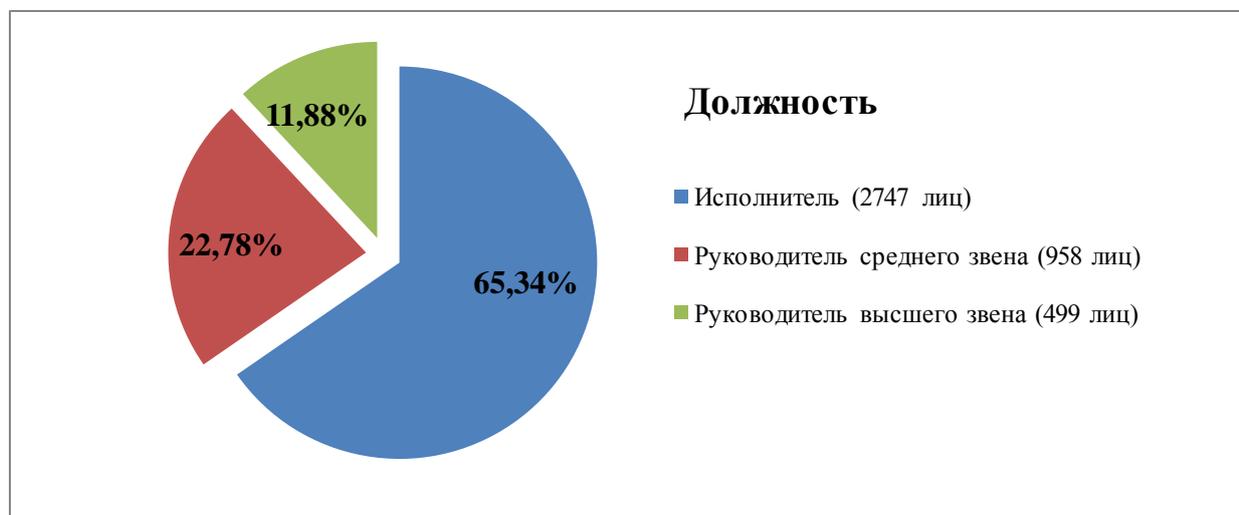
послужило основанием для создания Конституционного Суда Республики Казахстан, необходимого для обеспечения защиты прав и свобод граждан⁶⁶.

Как отметил Глава государства: «Мы остро нуждаемся в новых кадрах – профессиональных, со свежими взглядами и инициативами. Государственная служба не должна превращаться в закрытую касту. В то же время важно обеспечить преемственность и институциональную память, не допуская падения профессиональных и этических требований»⁶⁷.

В соответствии со ст. 1 Конституционного закона «О Конституционном Суде Республики Казахстан» от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗРК Конституционный Суд Республики Казахстан обеспечивает верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории государства.

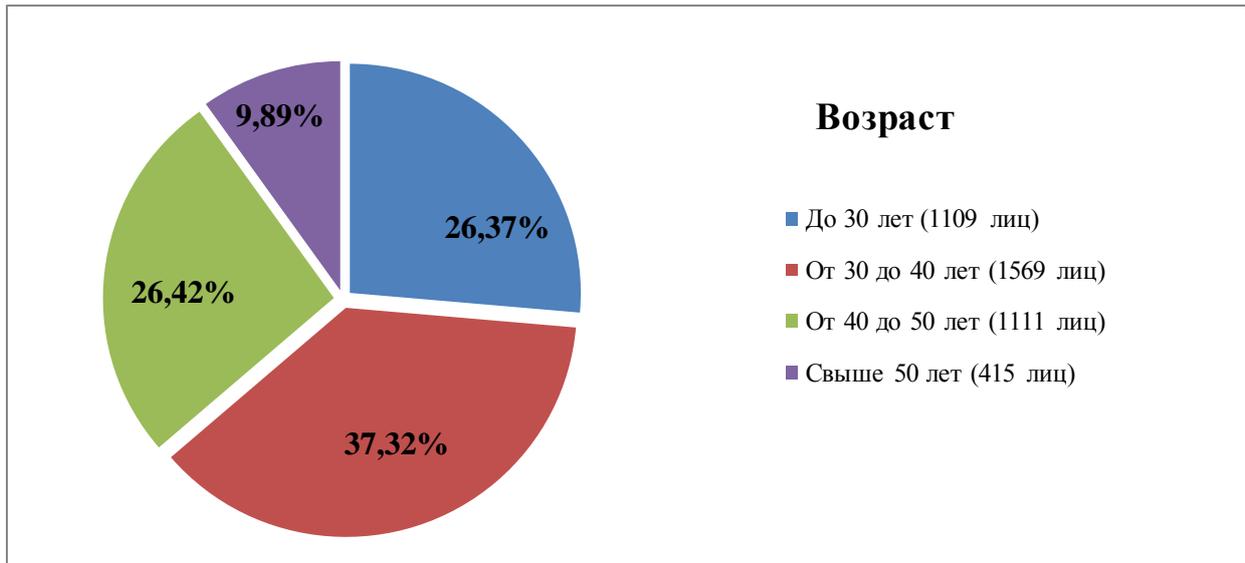
В связи с этим авторским коллективом проанализирована практика Конституционного Суда по рассмотрению обращений на соответствие законодательства о государственной службе Конституции. Кроме того, учитывая важность данного вопроса, нами изучены вопросы соблюдения прав как кандидатов, так и действующих служащих. В целях формирования объективного мнения практических работников проведен опрос 4 608 респондентов, из них: 4 204 – сотрудники правоохранительных органов и 404 – государственные служащие (см. рис.2).

Сотрудники правоохранительных органов:

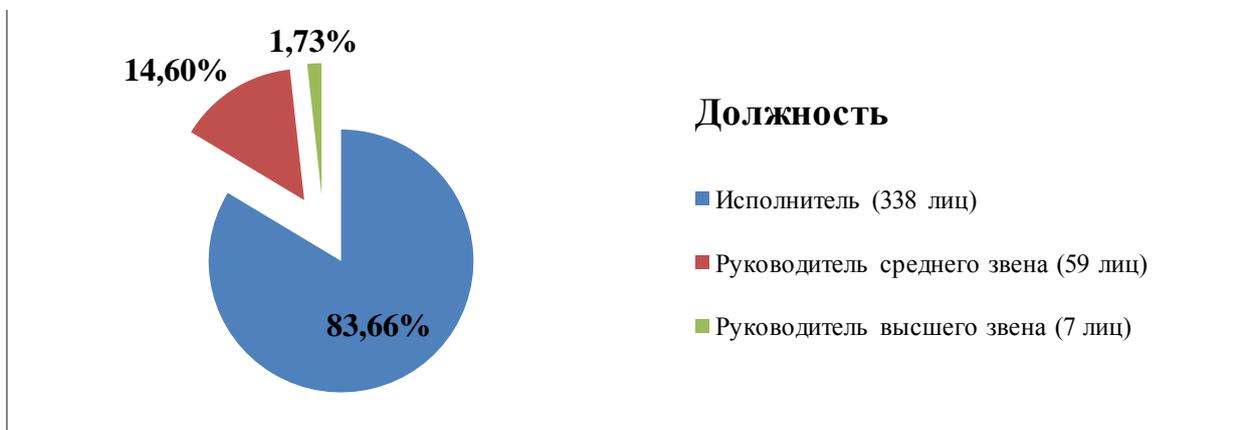


⁶⁶ Сулейменов А. «Референдум по Конституции – важный этап демократизации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://e-history.kz/ru/news/show/33608> (дата обращения: 03.09.2024).

⁶⁷ «Казахстан в новой реальности: время действий»: Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/K2000002020> (дата обращения: 03.09.2024).



Государственные служащие:



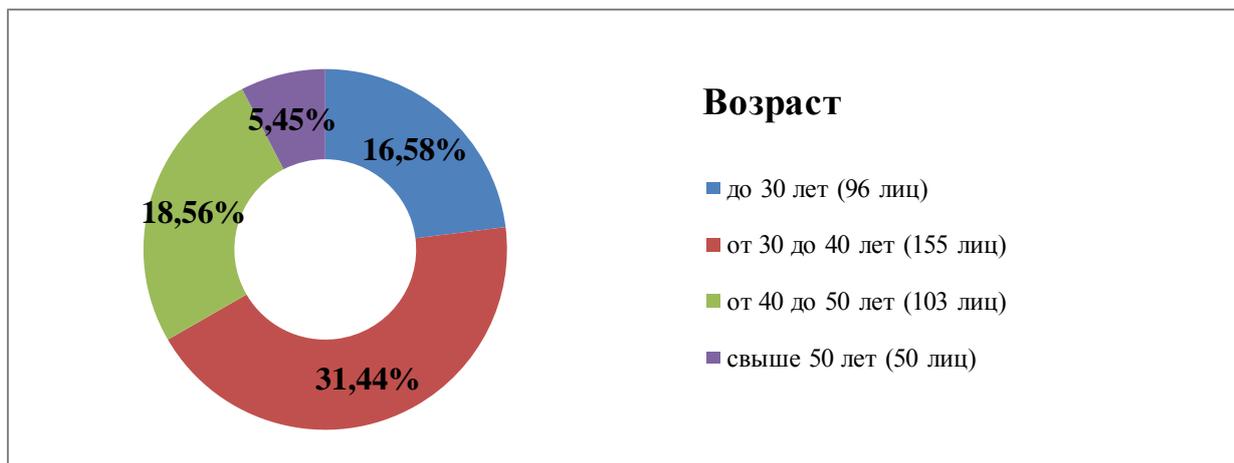


Рисунок 2. Данные о возрасте и должности респондентов

Анализ полученных в ходе анкетирования сведений показал, что из 4 608 респондентов за ослабление существующих ограничений проголосовало 2 769 человек, или 60%, эффективность существующих ограничений подтвердили 2 937 человек, или 64% (см. рис.3).

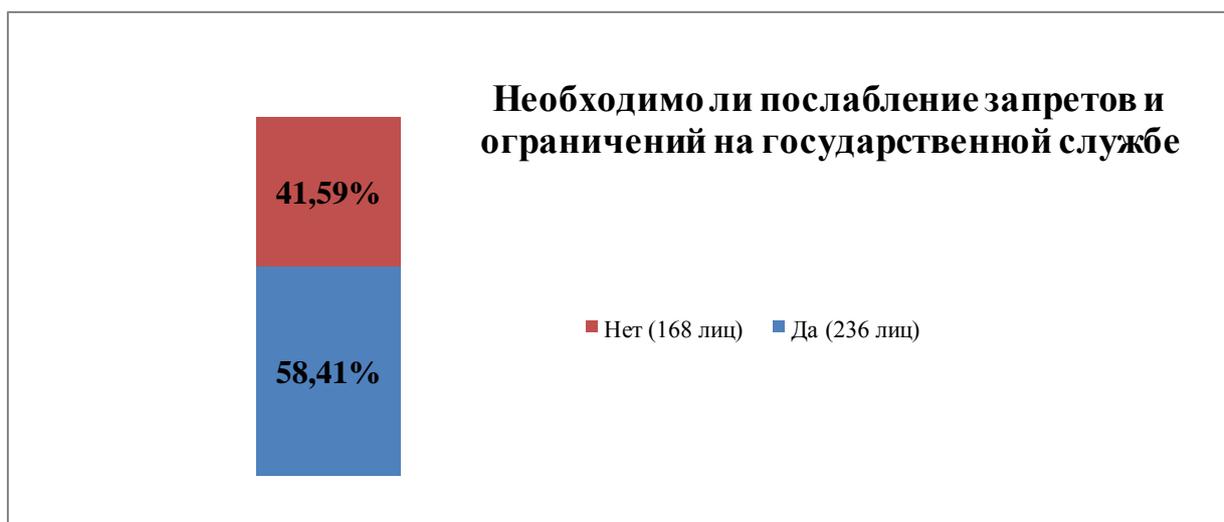


Рисунок 3. Результаты анкетирования респондентов

В соответствии со ст. 33 Конституции Республики Казахстан граждане страны имеют равное право на доступ к государственной службе, а предъявляемые требования обусловлены только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

Несмотря на это положение Основного закона, правовая система ограничивает право граждан на доступ к государственной службе.

Так, в 2023-2024 годах Конституционным Судом Республики Казахстан принято 49 нормативных постановлений, согласно которым 11 правовых норм признаны неконституционными (8/3) и 35 – соответствующими Конституции Республики Казахстан (12/2).

Из 7 поданных в 2023 году обращений по поводу несоответствия норм (*ограничений и запретов на государственной службе*) требованиям Конституции Республики Казахстан удовлетворено 4, или 36,3%, дано толкование по 3, или по 14,2%.

Иными словами, Конституционным Судом Республики Казахстан вынесено 4 постановления о признании норм законодательства о государственной службе не соответствующими Конституции Республики Казахстан.

В своих постановлениях Конституционный Суд Республики Казахстан отметил, что основания и пределы ограничительных мер должны соответствовать п.1 ст.39 Конституции Республики Казахстан.

Любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными, законно обоснованными и отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности.

Изучение содержания постановлений Конституционного Суда Республики Казахстан показало, что бессрочный запрет поступления на государственную службу (*воинскую и правоохранительную*) граждан, уволенных за совершение дискредитирующего ее дисциплинарного проступка (*НП КС за № 4 от 6 марта 2023 года и за № 38-НП от 26 декабря 2023 года*⁶⁸), уволенных с воинской службы за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд (*НП КС за № 27-НП от 31 августа 2023 года*⁶⁹), а также ограничение права на занятие предпринимательской деятельностью лицами,

⁶⁸ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан № 4 от 6 марта 2023 г. «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта б) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан"» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 26.08.2024).

⁶⁹ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 31 августа 2023 г. № 27-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 11) пункта 2 статьи 38 Закона Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года "О воинской службе и статусе военнослужащих" и подпункта 9) пункта 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года "О правоохранительной службе"». [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 26.08.2024).

приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций (НП КС за № 19-НП от 13 июня 2023 года⁷⁰) признаны неконституционными.

1. Подпункты 6 и 14 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», в том числе во взаимосвязи последнего с пп.13 п.1 и п.3 ст. 80 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе», признаны неконституционными в части бессрочного запрета поступления на государственную службу граждан, уволенных за совершение дискредитирующего ее дисциплинарного проступка (постановления КС за № 4 от 6 марта 2023 года и за № 38-НП от 26 декабря 2023 года).

Так, распоряжением акима района Восточно-Казахстанской области от 31 октября 2019 года гр. А. был уволен с должности заместителя акима этого же района за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу (п.п. 5 и 11 п. 1 ст. 50 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»).

Решением Конституционного Суда Республики Казахстан вышеуказанный запрет, не позволявший гр. А. по истечении трех лет вновь занять должность на государственной службе, признан противоречащим ст. 33 Конституции Республики Казахстан. В связи с этим п. 6 ч. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и п. 2 ч. 2 ст. 29 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» подлежит изменению.

Или, 30 января 2009 года после совершения правонарушения по ч. 1 ст. 468, ст. 469 и ч. 2 ст. 471 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года (утративший силу с 5 июля 2014 года) и по результатам служебного расследования гр. Е. был уволен из органов внутренних дел за совершение проступка, дискредитирующего звание сотрудника полиции.

Решением Конституционного Суда Республики Казахстан вышеуказанный запрет, не позволявший гр. Е. вновь занять должность на государственной службе, признан противоречащим п. 4 ст. 33 Конституции Республики Казахстан. В этой связи пп. 14 п. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» в части установления во взаимосвязи с пп. 13 п. 1 и п. 3 ст. 80 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» подлежит изменению.

2. Подпункт 11 п. 2 ст. 38 Закона Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих» и пп. 9 п. 2 ст. 6 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» во взаимосвязи с пп. 8 п. 2 ст. 26

⁷⁰ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан № 19-НП от 13 июня 2023 г. «О рассмотрении на соответствие пункту 4 статьи 26 Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года "О противодействии коррупции", статьи 154 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 года» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 26.08.2024).

Закона Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих» в части установления бессрочного запрета поступления на воинскую и правоохранительную службу лиц, уволенных с воинской службы за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, признаны неконституционными (*постановление КС за № 27-НП от 31 августа 2023 года*).

Гражданин Б. был уволен с воинской службы в 2013 году за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд.

Решением Конституционного Суда Республики Казахстан бессрочный запрет на поступление на воинскую и правоохранительную службу лиц, уволенных с воинской службы за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, в связи с отсутствием соразмерности данного правового ограничения признан не соответствующим Конституции Республики Казахстан. Вследствие этого пп. 8 п. 2 ст. 26 Закона Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих» подлежит исключению как основание для увольнения военнослужащего с воинской службы по отрицательным мотивам.

3. Статья 13 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» признана неконституционной в части ограничения права на свободу предпринимательской деятельности лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций (*постановление КС за № 19-НП от 13 июля 2023 года*).

Гражданин Б., будучи директором коммунального государственного учреждения, которому запрещено заниматься бизнесом (*п.4 ст. 1 и ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан*), осуществлял предпринимательскую деятельность на земельном участке, предоставленном ему во временное пользование (*6 лет*) для организации автостоянки.

7 октября 2022 года гр. Б. был судом привлечен к ответственности по ст. 154 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (*занятие предпринимательской деятельностью лицом, для которого законодательством установлен запрет на ее осуществление*).

Решением Конституционного Суда Республики Казахстан ст. 13 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» признана не соответствующей п. 4 ст. 26 и п. 1 ст. 39 Конституции Республики Казахстан в части установления ограничения права на свободу предпринимательской деятельности лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций.

В этой связи ч. 2 ст. 17 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе», ч. 2 ст. 19 Закона Республики Казахстан «О специальных государственных органах Республики Казахстан», ч. 3 ст. 7 Закона Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих», ст. 13 Закона Республики Казахстан «О противодействии

коррупции», ч. 2 ст. 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» подлежат изменению.

При вынесении вышеуказанных решений Конституционный Суд Республики Казахстан основывался на том, что законодателю при установлении запретов на поступление на государственную службу следует обеспечить соразмерность правовых ограничений, вытекающих из мер дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления.

Касательно ограничения права на свободу предпринимательской деятельности его применение должно быть дифференцировано и обусловлено характером должностных обязанностей, направлено на недопущение использования своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах.

Истолкование норм действующего законодательства Конституционным Судом дано в двух нормативных постановлениях.

Согласно НП КС за № 22-НП от 14 июля 2023 года, прекращение полномочий судьи по отрицательному мотиву (*профнепригодность*) не влечет запрет на его поступление на государственную службу⁷¹, а в соответствии с НП КС за № 26-НП от 31 августа 2023 года ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лиц, совершивших коррупционное преступление, применимо только в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций⁷².

4. Пункт 5 ст. 34 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», согласно которому прекращение полномочий судьи по отрицательному мотиву (*несоответствие в силу профессиональной непригодности*) влечет последствия для освобожденного при поступлении на государственную службу, признан неконституционным (*постановление КС за № 22-НП от 14 июля 2023 года*).

Так, полномочия гр. К. в качестве судьи были прекращены на основании решения Комиссии по качеству правосудия о несоответствии занимаемой должности в силу профессиональной непригодности (*п.11 п.1*

⁷¹ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан № 22-НП от 14 июля 2023 г. «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан"» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000022> (дата обращения: 26.08.2024).

⁷² Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан № 26-НП от 31 августа 2023 г. «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан"» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000026> (дата обращения: 26.08.2024).

ст.34 Конституционного закона), что признается отрицательным мотивом (п.5 ст.34 Конституционного закона).

Конституционным Судом Республики Казахстан разъяснено, что гражданин, уволенный с должности судьи по вышеуказанному основанию, может реализовать конституционное право на свободу труда в иных сферах, в том числе на государственной службе.

В этой связи пп. 14 п. 3 ст. 16 Закона «О государственной службе Республики Казахстан», пп. 9 п.2 ст. 6 Закона «О правоохранительной службе», пп. 9 п. 2 ст. 7 Закона «О специальных государственных органах Республики Казахстан» подлежат изменению.

5. Подпункт 2 п. 2 ст. 26 Трудового кодекса Республики Казахстан, согласно которому ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, в правовой взаимосвязи с Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции» применим только в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях (*постановление Суда за № 26-НП от 31 августа 2023 года*).

Так, по мнению гр. П. и гр. Ш., запреты на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лиц, совершивших коррупционное преступление (*пп.2 п.2 ст.26 Трудового кодекса Республики Казахстан*), и поступление на государственную службу граждан Республики, совершивших коррупционное преступление (*пп.8 п.3 ст.16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан*), нарушают конституционные права на свободу труда и доступ к государственной службе, а также противоречат принципу правосудия, так как усиливают ответственность и возлагают новые обязанности или ухудшают положение граждан, обратной силы не имеют, так как они введены после погашения у них судимости в связи с истечением срока пробационного контроля (*п.1 ст.24, п.4 ст.33 и пп.5 п.3 ст.77 Конституции Республики Казахстан*).

Решением Конституционного Суда Республики Казахстан разъяснено, что ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, в правовой взаимосвязи с Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции» применимо в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях.

В связи с этим соответствующие положения Трудового кодекса Республики Казахстан подлежат изменению.

В своем Послании Конституционный Суд Республики Казахстан рекомендовал уполномоченным государственным органам при подготовке нормативных правовых актов учитывать правовые позиции Конституционного Суда Республики Казахстан, сформулированные по

итогах анализа действующего права в мотивировочной части, даже в случае признания оспариваемых положений конституционными⁷³.

Проведенный анализ показал, что рассмотренные в конституционном производстве обращения касались различных отраслей права.

Проверены нормы Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», Трудового кодекса Республики Казахстан, законов «О государственной службе Республики Казахстан», «О воинской службе и статусе военнослужащих», «О противодействии коррупции».

При принятии решений Конституционный Суд исходил из того, что ограничительные меры должны соответствовать п. 1 ст. 39 Конституции, согласно которому «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

При этом ответственность за тождественные или однородные деяния должна основываться на том, что урегулированные законодателем меры воздействия, характер и строгость их последствий должны соответствовать тяжести совершенного правонарушения, а также отвечать требованиям взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности.

По результатам анализа авторским коллективом в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан направлены предложения по приведению действующих правовых актов в соответствие с постановлениями Конституционного Суда (*№ 2-31-24-00486 от 1 марта 2024 года*), которые изучены и приняты во внимание (*№ 2-01-24-50733 от 24 июня 2024 года*), (*Приложение № 3*).

Изложенное позволяет сформулировать вывод о том, что конституционное право на равный доступ к государственной службе, с одной стороны, гарантируется, с другой, – ограничивается административно-правовым инструментарием, в составе которого имеются такие важные средства, как служебные требования и дисциплинарная практика.

Данные административно-правовые институты принято анализировать главным образом в аспекте организации служебной деятельности, однако они играют существенную роль и в механизме реализации принципа равнодоступности государственной службы.

Требования не должны быть завышенными и чрезмерными, дисциплинарная практика имеет достаточные правовые основания лишь при условии, что она соразмерна, пропорциональна, разумна, достаточна и подчиняется принципу существенности.

При подобных условиях служащие, которые обладают надлежащими

⁷³ Послание Конституционного Суда Республики Казахстан от 18 июня 2024 г. № ПКС-2 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/680610?lang=ru> (дата обращения: 26.08.2024).

личными, деловыми качествами и внутренне мотивированы к добросовестной административной деятельности, имеют уверенность в предсказуемости государственной политики, устойчивости своего служебного положения, защите от необоснованного увольнения и произвольного администрирования со стороны настоящего и будущего руководства.

Данная цель правового регулирования, на наш взгляд, является одной из приоритетных, о чем свидетельствует содержание Конституции Республики Казахстан и основанная на ее нормах практика.

Как видим, запреты и ограничения являются комплексом мер, принимаемых в отношении гражданина в связи с его поступлением и пребыванием на государственной службе.

Ранее мы рассматривали различие понятий «запрет» и «ограничение» по толковому словарю Ожегова С.И. Разница между этими понятиями очевидна. Поэтому в Законе «О государственной службе Республики Казахстан» необходимо четко разграничить эти понятия, исходя из того, что «ограничение» есть возможность совершать определенные действия в очерченных законом границах, а «запрет» предполагает полное запрещение совершать установленные действия либо нарушать установленные правила в связи с государственной службой.

Количественно-качественный анализ принятых постановлений показал, что Конституционный Суд Республики Казахстан при принятии решений опирался на выводы о том, что законодателем необоснованно создавались препятствия, не позволяющие гражданам реализовать свое право.

Насколько продуктивными и взвешенными были эти решения, покажет время. Но уже сегодня мы видим, что лица, ранее уволенные с государственной (*правоохранительной*) службы по отрицательным мотивам (*в том числе за проступок, дискредитирующий государственную службу, и преступления*), могут быть вновь приняты на государственную службу.

Полагаем, что такая практика нуждается в значительной корректировке и уже сегодня необходимо принимать соответствующие меры.

В отличие от других видов трудовой деятельности, государственная служба может функционировать только при условии доверия со стороны общества. Именно этот фактор диктует необходимость установления ограничений, связанных с прохождением службы.

При таких обстоятельствах работодатель должен обладать инструментами и правом самостоятельного принятия решения о приеме на работу сотрудника, исходя из принципа меритократии, являющегося ключевым в профессионализации государственной службы.

Изучение зарубежного опыта показало, что одним из эффективных барьеров от непрофессионализма и аморальности кандидата может стать институт «безупречной репутации», применяемый в таких странах, как

Китайская Народная Республика, Франция, Польша⁷⁴, Молдова⁷⁵, Российской Федерации, Кипр, Литва⁷⁶ и др. Данный институт также набирает популярность в странах Европы, Канаде, Южной Кореи и США⁷⁷.

При этом функции по обеспечению безупречной репутации осуществляются на принципах независимости и автономности. К примеру, в Японии создан Институт супервайзеров по этике, которые занимаются вопросами соблюдения этики на государственной службе на условиях невмешательства в их деятельность. В США функционирует управление независимого юрисконсульта, который проводит расследования в отношении государственных должностных лиц⁷⁸.

Требование о безупречной репутации почти 25 лет предъявляется у нас к кандидатам в судьи (*ст. 29 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан»*), к лицам, рекомендованным в состав Квалификационной комиссии при Высшем Судебном Совете (*ст.11 Закона «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»*), а также к руководящим работникам Государственного фонда социального страхования (*пп.1 п.3 ст.33 Социального Кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК*).

Однако законодатель, введя вышеуказанное требование, не раскрыл его содержание, а также не разработал критерии и инструменты, необходимые для принятия обоснованного и объективного решения в случае нарушения данного требования.

По нашему мнению, серьезным подрывом репутации (*если не полной ее потерей*) являются действия кандидата или лица, занимающего государственную должность, которые порочат его честь и достоинство. Они могут выражаться в непристойном поведении; совершении уголовных преступлений и/или умышленных административных правонарушений, посягающих на права личности, права несовершеннолетних, семейно-бытовые отношения, общественный порядок и нравственность; пьянстве, употреблении наркотических средств, а также подчеркивании своего служебного положения, особенно в тех случаях, когда возникают какие-либо ситуации, выходящие за рамки служебной деятельности, и т.д.

⁷⁴ Богданская Э. «Гражданская служба в Польше» // Ярославский педагогический вестник. – 2012. – № 1. – Т. I (Гуманитарные науки) – С.154 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanskaya-sluzhba-v-polshe> (дата обращения: 26.08.2024).

⁷⁵ Закон Республики Молдова «О Национальном институте юстиции» от 8 июня 2006 г. № 152-XVI [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30497816 (дата обращения: 26.08.2024).

⁷⁶ Королева П.Р. «Требования, предъявляемые к кандидатам на должности судей высших судов в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование» // Право и образование. – 2017. – №9. – С.160 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://elibrary.ru/download/elibrary_29932630_65286996.pdf (дата обращения: 26.08.2024).

⁷⁷ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 г. за № 602 «Об утверждении «Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.2024).

⁷⁸ Там же.

Мы согласны с мнением видных государственных деятелей – Н.Мамонтова⁷⁹, А.Шпекбаева⁸⁰, представителей научного сообщества – Е.Г.Гуличевой⁸¹, В.А.Винокурова⁸², которые считают, что внедрение института «безупречной репутации» для кандидатов на занятие государственной должности и действующих сотрудников необходимо.

Так, по мнению Н.Мамонтова, репутация – создавшееся общественное мнение о достоинствах и недостатках кого-нибудь, она может быть положительной или отрицательной. Применительно к кандидатам на занятие вакантной должности судьи районного и приравненного к нему суда репутация во всех случаях должна быть только безупречной.

Слово «безупречный» образовано от корня «упрек», под которым понимается неудовольствие, неодобрение или обвинение, высказанное кому-нибудь. Приставка «без-» указывает на отсутствие упрека или порицания. Безупречность репутации основана на безусловном соблюдении правил нравственности (*морали*), а действующие судьи обязаны соблюдать нормы Кодекса судейской этики, учения о морали (*нравственности*).

Безупречность репутации исключает совершение любых правонарушений, влекущих юридическую ответственность (*уголовных, административных, дисциплинарных*). В отношении правонарушений существуют сроки погашения судимости и действия административных правонарушений или дисциплинарных взысканий. Но применительно к категории «безупречная репутация» сроков аннулирования отрицательного общественного мнения о совершенном аморальном (*юридическом*) проступке не существует.

Безусловное соблюдение требования закона о наличии у кандидата на должность судьи безупречной репутации является реализацией ужесточения критериев, позволяющих формировать корпус судей квалифицированными и добросовестными специалистами, которые чтут закон и свое доброе имя⁸³.

Экс-председатель Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции А.Шпекбаев высказался о том, что сфера государственной службы нуждается во введении понятия «безупречная репутация». «Государственный служащий должен быть не только кристально чист, но и по-человечески относиться к людям. Какие отношения выстроены

⁷⁹ Мамонтов Н. «Безупречная репутация и профессионализм» [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://www.zakon.kz/stati/4825099-bezuprechnaja-reputacija-i.html> (дата обращения: 03.09.2024).

⁸⁰ Шпекбаев А. «На госслужбе пора вводить понятие безупречной репутации» [Электронный ресурс] – Режим доступа <https://kz.kursiv.media/2019-02-07/alik-shpekbaev-na-gossluzhbe-pora-vvodit-ponyatie-bezuprechnou-reputacii/> (дата обращения: 03.09.2024).

⁸¹ Гуличева Е.Г. «Актуальные проблемы реализации кадрового обеспечения деятельности судов» // *Фундаментальные и прикладные науки сегодня*. – Morrisville: Lulu Press, Inc., 2020. С. 110-115.

⁸² Подробнее см.: Винокуров В.А. Указ. соч. С. 88.

⁸³ Мамонтов Н. Указ. соч.

в семье внутри, такое же должно быть ко всем. Тогда доверие и авторитет государственной службы в целом поднимется в разы»⁸⁴.

По мнению Е.Г.Гуличевой, «установление безупречной репутации содержательно связано с отсутствием таких параметров, как нахождение в местах лишения свободы или наложение иного вида уголовного наказания; факт совершения уголовного преступления; судимость; некоторые виды административных правонарушений; некоторые виды заболеваний»⁸⁵.

В.А.Винокуров обращает внимание на то, что «вопрос о безупречной репутации кандидата выходит за рамки правового поля, поскольку является субъективной морально-нравственной оценкой человека, которую дает тот орган или должностное лицо, которые и принимают решения...». И далее, рассматривая безупречность репутации с правовой точки зрения, он предположил, что это должно означать отсутствие у претендента нарушений законодательства во всех сферах (*уголовной, административной, трудовой и др.*), соблюдение им принятых в обществе морально-нравственных норм, а также безукоризненность его поведения не только во время работы, но и в быту⁸⁶.

Изучение опыта зарубежных стран показало, что термин «безупречная репутация» также используется в законодательствах ряда государств.

Так, Законом Польши «О государственной гражданской службе» от 21 ноября 2008 года определен круг лиц (*чиновники и сотрудники гражданской службы*), входящих в состав корпуса, а также обязанности, права и ответственность его членов. Требования к кандидатам на государственную службу закреплены в ст. 4 указанного закона. Государственными служащими могут быть граждане Польши, пользующиеся всеми публичными правами, не имеющими судимостей за умышленное преступление или умышленное налоговое преступление, имеющие квалификацию, требуемую в гражданской службе, пользующиеся «безупречной репутацией»⁸⁷.

Национальный институт юстиции Молдовы финансируется из государственного бюджета и является учреждением, осуществляющим подготовку и обучение специалистов в сфере правосудия. Основные его функции – начальное обучение кандидатов на должности судьи и прокурора, непрерывное обучение действующих судей и прокуроров, а также других специалистов в сфере юстиции (*пп. «а» п.1 ст.4 Устава учебного заведения*)⁸⁸.

Изучение Устава учебного заведения показало, что преподаватели для работы в нем отбираются на конкурсной основе из числа лучших (*профессионалов*) судей, прокуроров, преподавательских кадров высшего юридического образования и других специалистов, работающих в областях, являющихся объектом организованных курсов начального и непрерывного

⁸⁴ Шпекбаев А. Указ. соч.

⁸⁵ Гуличева Е.Г. Указ. соч.

⁸⁶ Винокуров В. А. Указ. соч. С. 88.

⁸⁷ Богданьская Э. Указ соч.

⁸⁸ Закон Республики Молдова «О Национальном институте юстиции» от 8 июня 2006 года № 152-XVI [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30497816 (дата обращения: 26.08.2024).

обучения. При этом одними из критериев отбора преподавателей являются безупречная репутация в сфере деятельности и неподкупность (*nn. «d» п.5 ст.11 Устава*). Аналогичные требования распространяются и на руководителя стажировок (*п.4 ст.24 Устава*).

При приеме на работу преподаватель или руководитель стажировки подвергается анкетированию на «честность», «добропорядочность» и «деловую репутацию», которое проводится в соответствии с разработанным Положением о тренерах и Методикой его реализации.

В Российской Федерации, Республике Кипр, Литве обладание безупречной репутацией – одно из требований к судьям Конституционного суда.

Предполагаем, что отсутствие официально закрепленной нормы о безупречной репутации в большинстве государств объясняется тем, что она относится к числу оценочных категорий. Однако закрепление данного требования необходимо, поскольку судья, обладающий высокими нравственными качествами, более ответственно относится к исполнению своих обязанностей⁸⁹.

По нашему мнению, требованиям «безупречной репутацией» должен соответствовать любой кандидат на государственную службу. Но, поскольку оно не закреплено законодательно, его сложно интерпретировать и применять.

Некоторые авторы «безупречную репутацию относят к вопросам морального характера, то есть к правилам и ценностям, повсеместно соблюдаемым обществом. Понятие безупречной репутации они рассматривают сквозь призму эталона профессиональной этики. Определение этого невыразительного понятия принадлежит в каждом индивидуальном случае органам, применяющим право, особенно судам»⁹⁰.

Считаем, что требование о безупречной репутации должно быть закреплено во всех законах, регламентирующих условия поступления на государственную службу и требования к кандидатам на государственные должности. Несмотря на то, что морально-нравственное поведение учитывается при рассмотрении кандидатур, отсутствие законодательного закрепления позволяет либо игнорировать этот аспект, либо, зная о проблемах этического характера, допускать таких лиц к должностям по субъективному усмотрению уполномоченного органа или лица.

При этом многие забывают, что в современном мире практически любое их поведение, включая нахождение в состоянии алкогольного опьянения, неадекватные действия, использование служебного положения или демонстрацию связей с покровителями, размахивание служебными удостоверениями, может быть зафиксировано средствами коммуникации и стать достоянием общественности.

⁸⁹ Королева П.Р. Указ. соч.

⁹⁰ Szewczyk H. *Zatrudnienie w sluzbie cywilnej. Monografia // Bydgoszcz – Katowice, 2006. – С. 41.*

Проведенное анкетирование показало, что из 4 608 респондентов (4 204 сотрудника и 404 госслужащих) 2 717 человек (2 491 сотрудник и 226 госслужащих), или 59% (60% сотрудников и 57% госслужащих), поддерживают внедрение института «безупречной репутации» при отборе кандидатов на правоохранительную службу (см. рис.4).

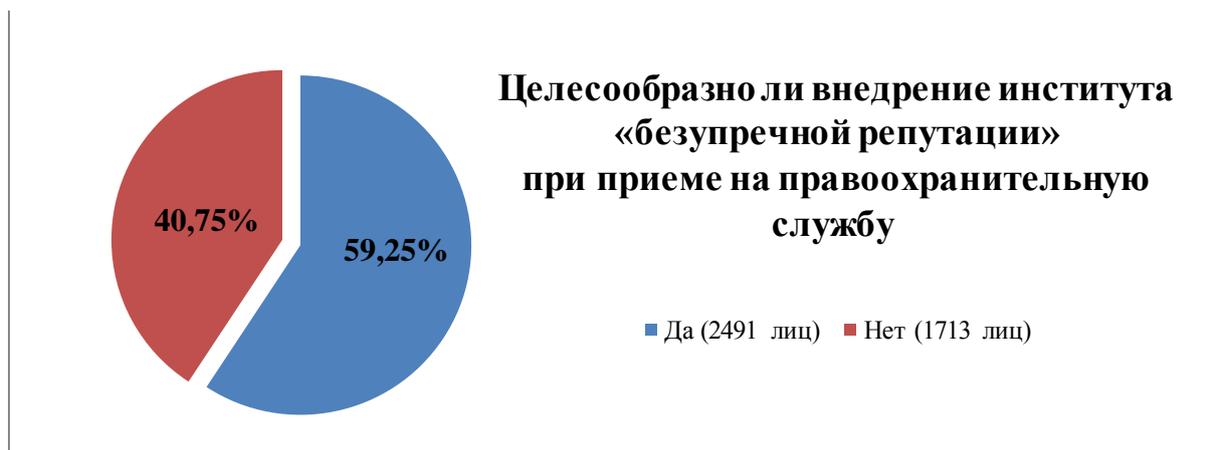
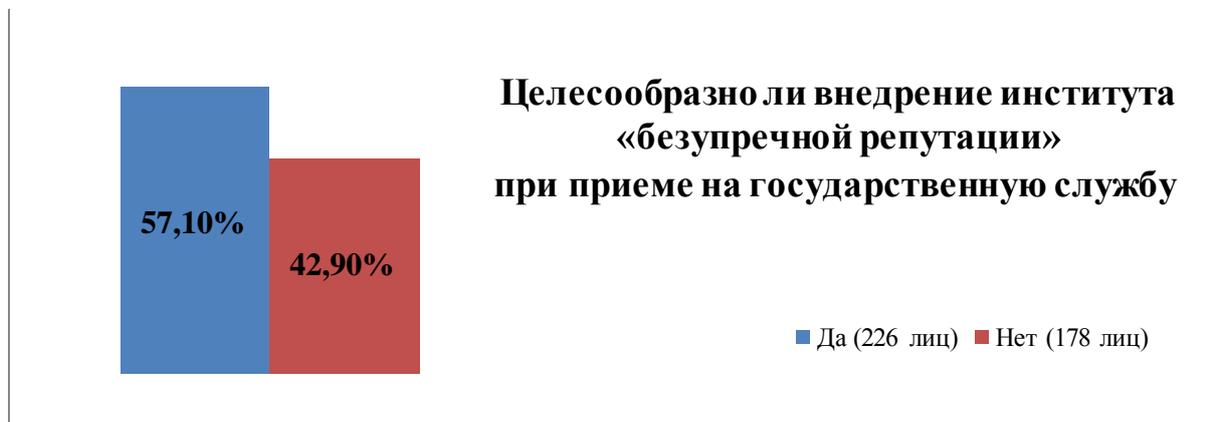


Рисунок 4. Результаты анкетирования

Внедрение новых и совершенствование старых методов подбора кадрового состава позволят повысить эффективность в стратегических направлениях.

На основании изложенного предлагаем включить требование наличия у кандидата на государственную службу и службу в правоохранительные органы «безупречной репутации» путем внесения дополнений в ч.1 ст.16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и ч.1 ст. 6 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (Приложение № 4).

2.2 Безупречная репутация как основное требование к кандидатам и государственным служащим, ее составные части и формула расчета

В пункте 4 ст. 33 Конституции Республики Казахстан закреплено, что граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

Государственная служба Республики Казахстан представляет собой деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленную на реализацию задач и функций государственной власти (*п.6 ст.1 Закона «О государственной службе Республики Казахстан»*).

Данная профессиональная деятельность носит публично-правовой характер и осуществляется государственными служащими в целях реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Равное право граждан на доступ к государственной службе связано и с реализацией права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, а по отдельным категориям государственных должностей – права гражданина Республики быть избранным в государственные органы (*п.1 ст.24 и п.2 ст.33 Конституции Республики Казахстан*).

В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан за № 5 от 9 апреля 2004 года⁹¹ отмечается, что требования Конституции Республики Казахстан к гражданам страны, осуществляющим пассивное избирательное право, значительно выше, чем к остальному большинству избирателей, поскольку им предстоит нести бремя законодательствования и государственных решений.

Следовательно, с учетом миссии государственной службы, особого правового статуса государственных служащих, специфики стоящих перед ними задач, государство вправе определять для граждан правила поступления на государственную службу и ее прохождения, включая требования к кандидатам и соответствующие ограничения, которые могут быть связаны с необходимостью обеспечения эффективности деятельности государственного аппарата, доверия народа как единственного источника государственной власти и недопущения злоупотребления предоставленными полномочиями. Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и

⁹¹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 5 «О проверке Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан"» [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S040000005_ (дата обращения: 03.09.2024).

юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы (*п.п.1 и 3 п.3 ст.61 Конституции Республики Казахстан*).

Конституционное право граждан на доступ к государственной службе может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Обозначенные подходы корреспондируются с положениями международных договоров, участницей которых является Республика Казахстан.

В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Резолюцией 2200А (XXI) ГА ООН от 16 декабря 1966 года и ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года⁹², закреплено, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2, и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (*п.п. b и c*).

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года⁹³, устанавливает, что каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других не избираемых публичных должностных лиц, какие основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы и справедливость.

Таким образом, конституционными нормами и международными договорами определено, что ограничение доступа к государственной службе законами в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения, является неотъемлемым правом государства.

⁹² Закон Республики Казахстан «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» от 28 ноября 2005 г. № 91 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_ (дата обращения: 03.09.2024).

⁹³ Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 4 мая 2008 г. № 31-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_ (дата обращения: 26.08.2024).

Вышесказанное свидетельствует о том, что эффективное функционирование государственной службы возможно исключительно при наличии доверия со стороны общества. Это обуславливает необходимость введения определенных ограничений, связанных с прохождением службы, усиления этических требований, а также оправдывает повышенные ожидания граждан относительно безупречной репутации должностных лиц.

В действующем законодательстве уже закреплены ограничения, направленные на обеспечение чистоты рядов государственной службы. Однако, как было указано выше, вопрос безупречной репутации остается нерешенным.

В различных толковых словарях слово «безупречный» трактуется примерно одинаково:

- толковый словарь С.И.Ожегова определяет его как «ничем не опороченный, безукоризненный»⁹⁴;

- толковый словарь Д.Н.Ушакова – как «незапятнанный, неопороченный»⁹⁵;

- толковый словарь В.И.Даля – как «безукорный, безукоризненный, порядочный, исправный, похвальный»⁹⁶.

Понятие «репутация» трактуется следующим образом:

- у С.И.Ожегова – как «приобретаемая кем-чем-н. общественная оценка, общее мнение о качествах, достоинствах и недостатках кого-чего-н.»⁹⁷;

- у Д.Н.Ушакова – как «составившееся общее мнение о достоинствах или недостатках кого-, чего-нибудь»⁹⁸;

- у В.И.Даля – как «слава человека, добрая и дурная, как и чем кто слышет, общее мнение о ком»⁹⁹.

Таким образом, «безупречная репутация» – это общественное мнение о достоинствах и безукоризненных качествах личности, ее поведении без изъянов. Предполагается, что такое поведение должно распространяться не только на профессиональную деятельность, исполнение служебных обязанностей, но и на поведение в быту.

С правовой точки зрения, претендент с «безупречной репутацией» должен соответствовать следующим критериям: отсутствие нарушений уголовного и административного законодательств, проблем со здоровьем, а также морально-этических и медико-психологических отклонений.

⁹⁴ Ожегов С.И. «Толковый словарь» [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://slovarozhegova.ru/view_search.php (дата обращения: 26.08.2024).

⁹⁵ Ушаков Д.Н. «Толковый словарь» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения: 26.08.2024).

⁹⁶ Даль В.И. «Толковый словарь живого великого языка» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://slovardalja.net/> (дата обращения: 26.08.2024).

⁹⁷ Ожегов С.И. Указ соч.

⁹⁸ Ушаков Д.Н. Указ. соч.

⁹⁹ Даль В.И. Указ. соч.

Однако термин «безупречная репутация» носит оценочный характер, и действующее законодательство не содержит конкретных критериев, позволяющих объективно определить степень достоверности репутации.

В связи с этим «безупречную репутацию», в частности, можно трактовать как совокупность критериев (*качеств человека*), дающих право гражданину проходить государственную службу.

Кроме того, законодательство требует, чтобы лица, поступающие на государственную службу, обладали соответствующим уровнем образования и профессиональной компетенцией.

Согласно п. 29-1 ст. 1 Закона Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года № 319-III, профессиональное образование направлено на получение знаний, умений, навыков и компетенций, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) по конкретной профессии.

Также, согласно ч. 7 ст. 1 Закона «О государственной службе Республики Казахстан», компетенция – это совокупность знаний, умений и навыков, необходимых для эффективного выполнения профессиональных обязанностей на конкретной государственной должности. Таким образом, лицо, претендующее на государственную должность, должно обладать «высоким уровнем знаний», а государственный служащий – «профессиональной компетентностью» для того, чтобы достойно служить народу.

Что касается морально-нравственных качеств человека, В.И. Даль толковал слово «мораль» как «нравственное ученье, правила для воли, совести человека». Нравственный, по его мнению, – «духовный, душевный, добронравный, добродетельный, благонравный; согласный с совестью, с законами правды, с достоинством человека, с долгом честного и чистого сердцем гражданина»¹⁰⁰.

В Толковом словаре русского языка С.И.Ожегова нравственность определяется как «правила, определяющие поведение; духовные и душевные качества, необходимые человеку в обществе, а также выполнение этих правил, поведение»¹⁰¹. В то время как мораль трактуется как «правила нравственности, а также сама нравственность; логический, поучительный вывод из чего-либо; нравоучение, наставление»¹⁰².

В этой связи требование обладания «высокими морально-нравственными качествами» нашло свое отражение в ст. 29 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» в отношении лиц, претендующих на должность судьи.

¹⁰⁰ Даль В.И. Там же.

¹⁰¹ Ожегов С.И. Указ. соч.

¹⁰² Там же.

Изучение «Словаря синонимов русского языка. Практический справочник» показало, что синонимами слова «добропорядочность» являются «честность, чистоплотность, кристальность, неподкупность»¹⁰³.

Согласно п. 5 ст. 1 Указа Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» от 29 декабря 2015 года № 153, служебная этика государственных служащих основывается на принципах добросовестности, то есть профессионального и ответственного служения государству на благо общества.

Понятие «профессиональной добропорядочности» как способности лица выполнять свои правовые и профессиональные обязанности и полномочия честно, справедливо, на высоком морально-нравственном уровне, без злоупотребления служебным положением и полномочиями, соблюдая нормы Конституции и законодательства Республики Казахстан, закреплено в п. 1 ст. 1 проекта Закона Республики Казахстан «О тестировании на профессиональную добропорядочность» от 21 декабря 2023 года¹⁰⁴.

Из этого следует, что лицо, претендующее на государственную должность, должно обладать «морально-нравственными качествами и добропорядочностью», которые позволят нести ответственность перед обществом и государством. Государственный служащий, в свою очередь, обязан демонстрировать «профессиональную добропорядочность, а также честность и неподкупность», что позволит предупредить и минимизировать коррупционные риски.

По нашему мнению, безупречная репутация – это не просто совокупность качеств и достижений, а постоянная ценность, которая сопровождает человека на протяжении всей его жизни. Она формируется с ранних лет и развивается в процессе накопления опыта, знаний и выборов, которые человек совершает.

Репутация обладает накопительным эффектом: каждое действие, каждый выбор, каждый поступок формируют целостную картину, основанную на честности, профессионализме и моральных принципах. Репутация не является переменной величиной, это нечто большее, чем временная характеристика или текущий статус; это устойчивый результат многолетнего последовательного поведения и решений. В отличие от таких изменчивых факторов, как финансовое положение или карьерный рост, репутация остается стабильной и надежной даже в условиях внешних перемен. Она является фундаментом, на котором строится доверие и уважение со стороны коллег, партнеров и общества в целом.

¹⁰³ Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка. Практический справочник [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://rus-yaz.niv.ru/doc/synonyms-aleksandrova/fc/slovar-196-2.htm#zag-6143> (дата обращения: 26.08.2024).

¹⁰⁴ Проект Закона «О тестировании на профессиональную добропорядочность» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=15154740> (дата обращения: 26.08.2024).

Накопительный эффект репутации подчеркивает, что каждый человек сам является ее архитектором. Ее укрепление требует постоянных усилий, самоконтроля и стремления к высоким стандартам. Только последовательные действия и верность своим принципам позволяют достичь и сохранить высокий уровень репутации, который будет признан окружающими. Безупречная репутация характеризуется устойчивостью и не может быть потеряна мгновенно.

На основании результатов анализа национальных и зарубежных теоретических и практических материалов, а также международного и отечественного законодательства авторским коллективом была разработана дефиниция понятия «безупречная репутация».

Безупречная репутация – совокупность критериев, включающих в себя высокий уровень знаний и профессиональную компетентность, а также высокие морально-нравственные качества и добропорядочность

Предложенная дефиниция обладает универсальностью и неизменностью. При этом допускается корректировка критериев для кандидатов (*необходимый уровень знаний и высокие морально-нравственные качества*) и действующих сотрудников правоохранительных органов (*профессиональная компетентность и добропорядочность*). Такие изменения могут быть обусловлены динамичным развитием общественных отношений и изменением требований, предъявляемых при поступлении и пребывании на государственной (*правоохранительной*) службе, закрепленных, в ст. ст.13 и 16 Закона «О государственной службе Республики Казахстан», ст. 6 Закона «О правоохранительной службе», ст. 29 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и других нормативных правовых актах.

При разработке дефиниции были использованы **8 нормативных правовых актов**, являющихся основными документами, регулирующими взаимоотношения между государством и государственными служащими:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года;
2. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»;
3. Социальный Кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК;
4. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»;
5. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»;
6. Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-III «Об образовании»;

7. Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 года за № 602 «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы»;

8. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2009 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан».

Иными словами, каждый структурный элемент дефиниции взят из действующих нормативных правовых актов, являющихся основными документами, регулирующими взаимоотношения между государством и государственными служащими (*Приложение № 5*).

Предложенная дефиниция согласуется с требованиями п.7 ст.23 Закона «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК о соответствии терминов и определений, используемых в нормативном правовом акте, терминам и определениям, применяемым в вышестоящем нормативном правовом акте, регулирующем однородные общественные отношения.

Определение построено в соответствии с филологическими, фактическими и логическими правилами, через термины, значения которых уже известны, более ясны и понятны, чем значение определяемого. При создании указанной аналитической дефиниции применены индуктивный, словообразовательный и интуитивный методы (*анализ определяемых правоотношений и составных его частей*).

Также во внимание приняты термины, изложенные в проекте Закона Республики Казахстан «О тестировании на профессиональную добропорядочность» от 21 декабря 2023 года¹⁰⁵ (*размещен на портале «Открытые НПА»*).

Предложенная дефиниция понятия «безупречная репутация» полностью согласуется и раскрывает требования к кандидатам на государственную службу, которые должны соответствовать предъявляемым квалификационным требованиям и способны по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности (*ч.1 ст. 16 Закона «О государственной службе Республики Казахстан»*), и государственным служащим, которые должны быть привержены государственной политике, выполнять свои обязанности компетентно и эффективно в соответствии с законами со всей добросовестностью, стремиться сохранять и укреплять доверие общества к государственным органам и т.д. (*п. 1 и 5 Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан*).

Полагаем, что рассматриваемая дефиниция может быть использована в действующем законодательстве, тем более, что требование о введении института безупречной репутации заложено в п. 5.1 Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы,

¹⁰⁵ Там же.

утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 года за № 602¹⁰⁶.

Указанным документом АДГС поручено во втором полугодии 2025 года внести на рассмотрение проект Закона об институте безупречной репутации, а также связанных с ним дополнительных ограничениях.

Предлагаемая дефиниция понятия «безупречная репутация» с учетом эмпирического материала и нормативных правовых актов условно разделена на два «уровня».

Первый уровень (*professional qualities*) – профессиональные качества (*высокий уровень знаний и профессиональная компетентность*), то есть способность выполнять поставленные задачи.

Справка: Для определения первого уровня необходимы диплом об образовании, сведения о наличии государственных наград, ученой степени, поощрений и/или взысканий, а также результаты служебных проверок, сертификаты о прохождении курсов и/или знании языков.

Второй уровень (*personality profiling*) – моральные качества (*высокие морально-нравственные качества и добропорядочность*), то есть приверженность правилам и ценностям, соблюдаемым обществом, а также этические нормы.

Составными элементами второго уровня являются такие понятия, как «добропорядочность» и «этичность».

Справка: Для определения наличия/отсутствия добропорядочности необходимо выяснить факты наличия/отсутствия исполнительных производств, алиментов, административных штрафов, жалоб членов семьи и соседей, своевременности (полноты) сдачи декларации, уплаты налогов и др.

Все указанные сведения, характеризующие профессиональные качества и моральный облик гражданина, доступны на платформе АДГС, интегрированной с информационными системами.

Данная платформа автоматически запрашивает информацию из систем государственных органов, осуществляющих стратегические, регулирующие, контрольно-надзорные, реализационные и разрешительные функции в области охраны и надзора за здоровьем граждан, а также формирование правовой статистики и ведение специальных учетов.

Принимая во внимание, что второй уровень включает понятие «этичность», необходимо получить соответствующую информацию, характеризующую кандидата с этой стороны.

Справка: Для определения этичности необходимы сведения о приверженности к деструктивным религиозным течениям, склонности к лудомании, наркомании, порнозависимости, суициду/депрессии, насилию (в том числе сексуальному) и другим девиационным формам поведения.

С целью быстрого, полного и объективного сбора информации, по нашему мнению, целесообразно разработать и использовать поисковые

¹⁰⁶ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы» от 17 июля 2024 г. за № 602 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.2024).

программы, аналогичные Mention, Brandwatch, Hootsuite, SocioViz, Aimap. Такие программы смогут с помощью информационных систем проводить аналитическую работу по кандидатам и действующим сотрудникам, включая мониторинг их активности в социальных сетях (*посещение и/или подписка на деструктивные сообщества, сайты знакомств и т.д.*).

Поисковая программа в автоматическом режиме может:

- идентифицировать сообщества с контентом, связанным с психическими аддикциями (*депрессия, суицид, насилие, лудомания, порнозависимость и т.д.*) и религиозным радикализмом;

- осуществлять сбор открытых профилей казахстанских подписчиков, анализировать их по доступным метрикам (*место проживания, пол, возраст, место работы, учебы, количество и характер негативных подписок пользователя и т.п.*);

- визуализировать полученные данные для дальнейшего анализа.

Валидность и верификация полученных данных позволят объективно оценивать кандидатов и действующих сотрудников на соответствие требованию безупречной репутации.

Расчет «безупречной репутации» предлагаем производить при помощи разработанной авторским коллективом формулы:

Формула безупречной репутации

X (*безупречная репутация*) = A (*Knowledge*) (*уровень профессиональных знаний и компетенций*) + B (*Integrity*) (*честность и соблюдение моральных принципов*) + C (*Ethics*) (*соблюдение этических норм и стандартов*): D (*количество критериев оценки*).

Таблица 1. Составные части безупречной репутации

A (Knowledge) (уровень профессиональных знаний и компетенций)

№	Категория – А (<i>Knowledge</i>) «Профайлинг личности»	Баллы			Информационные системы
		«низкий» от 1 до 3	«средний» от 4 до 6	«высокий» от 7 до 10	
1	Качество полученного образования (<i>диплом</i>)	«низкий» от 1 до 3	«средний» от 4 до 6	«высокий» от 7 до 10	СИОПСО <i>учет не ведется</i>
2	Наличие государственных наград	«1 награда» от 1 до 3	«2 награды» от 4 до 6	«от 2 наград» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
3	Наличие ведомственных наград	«от 1 до 3» от 1 до 3	«от 4 до 6» от 4 до 6	«от 7 и более» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
4	Сертификат о	«от 1 до 3»	«от 4 до 6»	«от 7 и более»	ДСБ/ДКР

	прохождении курсов	от 1 до 3	от 4 до 6	от 7 до 10	(для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
5	Документ, подтверждающий знание языка	«казахский и русский» от 1 до 3	«до 2 иностранных» » от 4 до 6	«свыше 2 иностранных» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
6	Результаты аттестации (очередной/внеочередной)	«не соответствует» от 1 до 3	«соответствует» от 4 до 6	«рекомендуется в резерв» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
7	Количество поощрений	«от 1 до 3» от 1 до 3	«от 4 до 6» от 4 до 6	«от 7 и более» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
8	Количество взысканий	«от 1 до 3» от 7 до 10	«от 4 до 6» от 4 до 6	«от 7 и более» от 1 до 5	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
9	Наличие ученого звания	«ассоциированный профессор (доцент)» от 1 до 5	«профессор» от 6 до 10	-//-//-	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
10	Наличие степени	«доктор философии PhD/доктор по профилю» от 1 до 3	«кандидат наук» от 4 до 6	«доктор наук» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>
11	Наличие квалификации или степени образования	«бакалавр» от 1 до 3	«специалист» от 4 до 6	«магистр» от 7 до 10	ДСБ/ДКР (для сотрудников) <i>учет не ведется</i>

В (Integrity) (честность и соблюдение моральных принципов)

№	Категория – В (Integrity) «Профайлинг личности»	Баллы			Информационные системы
1	Привлечение к адм.ответственности и (нарушение ПДД)	«от 1 до 3» от 10 до 7	«от 4 до 6» от 6 до 4	«от 7 и более» от 3 до 1	ЕРАП/ СИОПСО
2	Привлечение к адм.ответственности и (умышленные нарушения общественного порядка и нравственности)	«от 1 до 3» от 10 до 7	«от 4 до 6» от 6 до 4	«от 7 и более» от 3 до 1	ЕРАП/ СИОПСО
3	Жалобы членов семьи/соседей (семейно-бытовые),	«от 4 и более» от 1 до 3	«от 1 до 3» от 4 до 9	«не имеется» 10	ЕРДР Е-Отініш

	зарегистрированы в установленном порядке (<i>кроме анонимных</i>)				
4	Жалобы коллег (<i>служебные</i>), зарегистрированы в установленном порядке (<i>кроме анонимных</i>)	«от 4 и более» от 1 до 3	«от 1 до 3» от 4 до 9	«не имеется» 10	ЕРДР Е-Отініш
5	Наличие исполнительных производств (<i>принудительное исполнение</i>)	«не исполняется» от 1 до 3	«прекращены/на периодическом исполнении» от 4 до 9	«не имеется» 10	СИОПСО
6	Задолженность по выплате алиментов	«не исполняет/уклоняется от исполнения» от 1 до 3	«просрочка не по вине лица» от 3 до 6	«не имеет/добровольно исполняется» от 7 до 10	СИОПСО
7	Сдача декларации о доходах	«своевременно» от 7 до 10	«просрочка до 1 дня» от 4 до 6	«просрочка на 2 дня и более» от 1 до 3	ИС САНО ИСНА
8	Наличие досудебных производств (<i>опыт Молдовы</i>)	«не участвовал/свидетель» от 7 до 10	«свидетель, имеющий право на защиту» от 4 до 6	«подозреваемый/прекращено/оправданный» от 1 до 3	ЕРДР СИОПСО

С (Ethics) (соблюдение этических норм и стандартов)

№	Категория – С (Ethics) «Профайлинг личности»	Баллы		
		«не посещает/редко» 10	«посещает периодически» от 9 до 4	«посещает постоянно» от 3 до 1
1	Посещение ресурсов, призывающих к радикализму и экстремизму (<i>в т.ч. религиозному</i>)	«не посещает/редко» 10	«посещает периодически» от 9 до 4	«посещает постоянно» от 3 до 1
2	Посещение ресурсов, пропагандирующих употребление наркотиков (<i>наркомания</i>)	«не посещает/редко» 10	«посещает периодически» от 9 до 4	«посещает постоянно» от 3 до 1
3	Посещение ресурсов, транслирующих азартные игры (<i>лудомания</i>)	«не посещает/редко» 10	«посещает периодически» от 9 до 4	«посещает постоянно» от 3 до 1
4	Посещение ресурсов, транслирующих порнографию (<i>порнозависимость</i>) и насилие (<i>в т.ч. сексуальное</i>)	«не посещает/редко» 10	«посещает периодически» от 9 до 4	«посещает постоянно» от 3 до 1
5	Посещение лицами,	«не	«посещает	«посещает

состоящими в браке, ресурсов, призывающих к свободным отношениям (<i>сайты знакомств</i>)	посещает/редко» 10	периодически» от 9 до 4	постоянно » от 3 до 1
---	-----------------------	----------------------------	-----------------------------

Справка: посещение сайтов по служебной необходимости не берется в расчет.

Полученные сведения и результаты расчета предлагаем передавать специалистам, проводящим полиграфологические исследования, психофизиологическое освидетельствование и специальную проверку, чтобы обеспечить комплексный подход к оценке кандидатов на государственные должности.

Такой подход позволит выявить потенциальные риски и определить наиболее подходящих кандидатов, соответствующих требованиям и стандартам государственной службы.

Проведенное интервьюирование показало, что из 20 специалистов (*сотрудники правоохранительных органов*) проводящих «полиграфические исследования»:

- 15 лиц или 75% подтвердили полезность наличия инсинуационных сведений (*соцсети, СМИ и т.д.*) о кандидате;
- 19 или 95% - о привлечении кандидата к административной ответственности;
- 18 или 90% - о результатах служебных проверок и досудебных расследований и/или судимости супруга (*супруги*) и близких родственников;
- 20 или 100% - сведений о посещении кандидатом или его/ее супругом (*супругой*) игорных заведений.

При этом 100% респондентов (*4 специалиста*), проводящих «психофизиологическое освидетельствование» подтвердили полезность вышеуказанной информации необходимой для определения уровня адаптивных возможностей, устойчивости к стрессу, эмоциональной стабильности и когнитивных функции кандидата.

Вывод нашел подтверждение в ходе проведенного анкетирования, которое показало, что из 4608 человек 2380 или 52% положительно отзывались о проверке кандидата в социальных сетях и средствах массовой информации.

При этом 2228 человек или 48% опасаются данной проверки (*подписки, публикации, высказывания или комментарии*). (см. рис.5).

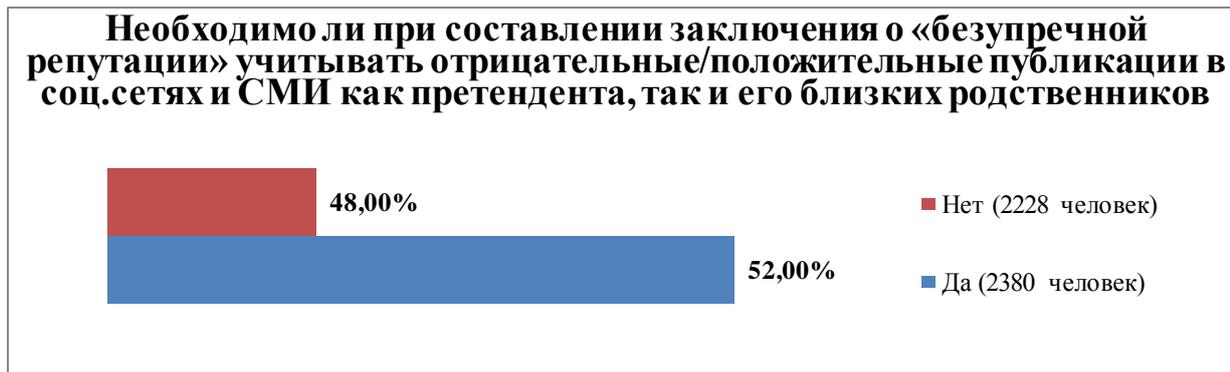


Рисунок 5. Результаты анкетирования

Следует подчеркнуть, что все кандидаты и действующие сотрудники должны быть уведомлены (*с дачей согласия по сбору информации*) кадровой службой (*при приеме документов*) и службой собственной безопасности (*во время работы*) о проведении в отношении них действий, направленных на проверку добропорядочности и этичности.

Считаем, что институт безупречной репутации не допустит занятие важных для государства должностей лицами, не отвечающими высоким профессиональным качествам, моральным принципам и этическим нормам. Данный фильтр при приеме на службу и в дальнейшем во время ее прохождения позволит свести до минимума как коррупционные проявления, так и имиджевые потери.

Предложение: в целях повышения эффективности и добропорядочности кадрового состава государственной (*правоохранительной*) службы необходимо имплементировать в нормы действующего законодательства дефиницию «безупречная репутация», дополнив ст. 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» частью 9-1, а также ст. 18 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», включив в нее обязательность прохождения кандидатом на правоохранительную службу проверки на наличие безупречной репутации.

Для внедрения института безупречной репутации нужно внести изменения в абзац 1 п. 13 и абзац 2 п. 22, а также дополнить п. 13 абзацем 3 и п. 23 абзацем 2 Приказа № 80 от 26 июня 2020 года¹⁰⁷.

Аналогичные изменения и дополнения необходимо внести также в нормативные правовые акты, регламентирующие отбор и условия

¹⁰⁷ Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 года № 80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 29 июня 2020 г. № 199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 г. № 675 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020984> (дата обращения: 03.09.2024).

прохождения первоначальной профессиональной подготовки для лиц, поступающих на службу в органы внутренних дел¹⁰⁸ и государственной противопожарной службы¹⁰⁹, а также приема на обучение в военные, специальные учебные заведения МВД и МЧС, реализующие образовательные программы высшего образования. (Приложение № 6)

2.3. Статус лиц проходящих первоначальную профессиональную подготовку и получающих высшее специальное образование, а также внедрение цифровых технологий при их поступлении в учебные заведения правоохранительных органов

В ходе исследования научный интерес вызвали нормы, регламентирующие порядок и условия поступления на государственную службу.

Как отметил Президент Республики Казахстан на расширенном заседании Правительства 7 февраля 2024 года, обозначая актуальные задачи на ближайшую перспективу: «Я неоднократно говорил о необходимости бескомпромиссной борьбы с коррупцией, и в этом деле произошли положительные сдвиги. Однако успокаиваться рано, нужно продолжать работать, в частности, внедрять цифровые технологии»¹¹⁰.

Современные глобальные процессы цифровизации становятся ключевым показателем происходящих изменений в правовом регулировании различных сфер жизнедеятельности.

В своем Послании Глава государства К.Токаев обратил внимание на то, что: «в современном мире глубинная цифровизация является одним из факторов, способствующих определению конкурентоспособности, поэтому в государстве важен трансфер цифровых технологий»¹¹¹.

¹⁰⁸ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 13 марта 2020 г. № 211 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы внутренних дел, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020123> (дата обращения: 26.08.2024).

¹⁰⁹ Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 15 ноября 2022 г. № 207 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы государственной противопожарной службы, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200030570> (дата обращения: 26.08.2024).

¹¹⁰ Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на расширенном заседании Правительства 7 февраля 2024 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-provel-rasshirennoe-zasedanie-pravitelstva-714237> (дата обращения: 26.08.2024).

¹¹¹ Казахстан в новой реальности: время действий: Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. // https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (дата обращения: 17 мая 2024) .

Президент страны поставил перед государственным аппаратом задачу: в рамках национального проекта подготовить более ста тысяч специалистов в сфере IT, а также создать инновационные центры, которые будут заниматься обработкой данных и решением вопросов цифровой безопасности. Эти инициативы направлены на повышение уровня производительности труда и развитие человеческого капитала.

Считаем, что достижение этих целей невозможно без применения современных цифровых технологий.

Взаимодействие государства и общества в условиях цифровизации демонстрирует актуальность задач, связанных с использованием цифровых технологий. Быстрый обмен информацией способствует их эволюции, на что обращает внимание А.К. Хикметов¹¹².

М.Х. Вахабова, Я.А. Хадуева и Л.Х. Вахабова отмечают, что «цифровизация проникает в различные области человеческой деятельности, приводя к их интеграции, изменению рынка труда, исчезновению одних и появлению других профессий, что требует от людей обновления навыков»¹¹³.

Цифровизация влияет также на правовую систему, фундаментальные аспекты, в том числе общественные отношения, теоретические воззрения в сфере юридических наук и т.д.

Президент страны К.К. Токаев в своем докладе на третьем заседании Национального совета общественного доверия подчеркнул необходимость коренных преобразований в сфере высшего образования: «Новые условия требуют кардинального реформирования системы образования... значение этой сферы будет возрастать. От ее развития зависит экономика. Мы должны четко понимать роль образования в будущем. Это будет определять всю государственную политику»¹¹⁴.

Не секрет, что реорганизованное в 2022 году Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан продолжило курс на создание трендов, а не просто следует за новыми веяниями. Особый интерес вызывают инновационные предложения ученых по внедрению модели цифрового высшего учебного заведения, которая станет локомотивом создания единой цифровой экосистемы вузов и будет способствовать их объединению.

В этих условиях нуждается в дальнейшей модернизации порядок отбора кандидатов в учебные заведения правоохранительных органов с использованием информационно-коммуникационных систем путем

¹¹² Хикметов А.К. Цифровизация Казахстана: новые горизонты роста // <https://itu.edu.kz/ru/news/digitalization-of-kazakhstan-new-horizons-of-growth/> (дата обращения: 20.05.2024).

¹¹³ Вахабова М.Х., Хадуева Я.А., Вахабова Л.Х. Влияние цифровых технологий и цифровой экономики на систему образования // Журнал прикладных исследований: Серия: Экономика. – 2022. – № 1. – С. 386-388.

¹¹⁴ Глава государства принял участие в третьем заседании Национального совета общественного доверия [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-tretem-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya (Дата обращения 14.12.2023).

интеграции различных баз данных (*электронное правительство, правовая база данных, цифровые платформы для предоставления правовых услуг, электронная подпись и др.*), которые используют в повседневной жизни граждане Казахстана.

Аналогичные трансформации происходят во многих странах мира, что связано с изменениями в экономике, социуме и политике.

Как отмечает казахстанский ученый Д. Калыбекова, «развитие общественных отношений зависит в большой степени от экономического, правового положения в общественной среде как отдельно взятой страны, группы или мирового сообщества»¹¹⁵.

Сегодня в Казахстане поступление на государственную службу начинается с базовых должностей. Каждый кандидат проходит тестирование с целью оценки его личностных качеств, профессиональных и управленческих навыков, а процедура отбора для впервые поступающих на государственную службу – объективно централизована.

Продвижение по карьерной лестнице осуществляется строго через конкурс, шаг за шагом, последовательно от нижней должности к более высокой. Такой подход защищает принцип меритократии и устраняет влияние родовых, клановых и политико-командных факторов при отборе на государственную службу.

В настоящее время в Казахстане сложилась и в целом эффективно функционирует правоохранительная система, отвечающая потребностям демократического и правового государства. В то же время эта деятельность требует своего дальнейшего развития и совершенствования. Для этого необходимо не только укреплять органы правопорядка, улучшать формы и методы их работы, но и обеспечивать необходимым качественным и количественным кадровым составом.

В настоящее время, согласно ч. 2-1 ст. 7 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе», одним из способов поступления на службу в правоохранительные органы является первоначальная профессиональная подготовка в организациях образования правоохранительных органов.

Всего в период с 2020 по 2023 годы в учебных заведениях правоохранительных органов прошли первоначальную профессиональную подготовку **6 267** слушателей, из которых **969** человек (2020 г. – 150, 2021 г. – 210, 2022 г. – 309, 2023 г. – 300) – в прокуратуру; **146** (2021 г. – 50, 2022 г. – 46, 2023 г. – 50) – в антикоррупционную службу; **239** (2020 г. – 20, 2021 г. – 60, 2022 г. – 89, 2023 г. – 70) – в службу экономических расследований; **4 913** (2020 г. – 1053, 2021 г. – 1361, 2022 г. – 1384, 2023 г. – 1115) – в органы государственной противопожарной службы.

Высшее специальное образование (*бакалавр*) в ВУЗах органов государственной противопожарной службы получили **820** человек (2020 г. – 140, 2021 г. – 136, 2022 г. – 148, 2023 г. – 137), в ВУЗах органов внутренних дел **259**

¹¹⁵ Калыбекова Д. Цифровизация Казахстана как ключевой фактор экономического развития в условиях модернизации // International relations and international law journal. – 2018. – №2 (82). – С. 150-159.

(2022 г. – 259). Порядок отбора и условия прохождения первоначальной профессиональной подготовки для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу, службу экономических расследований¹¹⁶, органы внутренних дел¹¹⁷ и государственной противопожарной службы¹¹⁸, регулируются нормативными правовыми актами их руководителей.

Для поступления в учебные заведения правоохранительных органов кандидат должен соответствовать ряду требований: наличие высшего образования, соответствие морально-психологическим, медицинским критериям, отсутствие компрометирующих его сведений.

Основные этапы отбора включают тестирование, собеседование, медицинское и психофизиологическое освидетельствование, полиграфологическое исследование и сдачу экзамена.

Прием документов для участия в отборе осуществляется кадровыми службами правоохранительных органов, куда кандидат их подает, как правило, нарочно и нотариально заверенными (*документы об образовании, трудовой деятельности, военный билет или удостоверение о приписке к призывному участку*).

После подачи документов кандидат получает от кадровой службы направление на военно-врачебную комиссию (ВВК) и полиграфологическое исследование. При успешном прохождении этих этапов кандидат направляется в учебное заведение правоохранительного органа (*по месту его нахождения*) для сдачи экзамена, нормативов по физической подготовке и собеседования.

Все расходы, связанные с отбором (*проезд к месту проведения отбора и обратно, прохождение медицинской комиссии, нотариальное заверение документов, наем жилого помещения, проживание и т.д.*), кандидат оплачивает из собственных средств.

¹¹⁶ Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 г. № 80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 29 июня 2020 г. № 199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 г. № 675 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020984> (дата обращения: 26.08.2024).

¹¹⁷ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 13 марта 2020 г. № 211 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы внутренних дел, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020123> (дата обращения: 26.08.2024).

¹¹⁸ Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 15 ноября 2022 г. № 207 «Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы государственной противопожарной службы, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200030570> (дата обращения: 26.08.2024).

Не исключено, что поступление в учебное заведение может быть сопряжено с различными коррупционными рисками, которые могут возникать на разных этапах и в разных формах (*подача документов, отбор и т.д.*). Они могут проявляться как со стороны кандидата или его родственников (*взятка, подарок и т.д.*), так и со стороны работников кадров и учебного заведения (*оказание услуг, использование служебного положения и т.д.*) для получения неправомерных преференций.

В настоящее время в Казахстане повышение качества государственных услуг и профессионализация государственного аппарата определены важнейшей задачей системы государственного управления.

Вопросы модернизации государственной службы закреплены в Стратегии развития страны до 2050 года¹¹⁹, Плате нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»¹²⁰, а также в Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы¹²¹ и иных программных документах, которые устанавливают качественно новые задачи и подходы к развитию государственного аппарата.

Государствами-членами Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в настоящее время принимаются различные меры для модернизации систем государственной службы (*исследование «Модернизация государственной службы в АСЕАН», 2021*). Например, с целью повышения потенциала и возможностей государственной службы Вьетнам утвердил программу повышения квалификации государственных служащих для привития им навыков будущего.

Бруней способствует предоставлению эффективных и действенных цифровых услуг посредством долгосрочной стратегии цифрового правительства, которая совершенствует предоставление услуг, бизнес-процессы и разработку политики в системе государственной службы.

Малайзия в сфере содействия участию граждан в разработке политики внедрила цифровое правительство, в котором более 80% услуг предоставляется онлайн¹²².

¹¹⁹ «Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее»: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 17 января 2014 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvary-2014-g (дата обращения: 26.08.2024).

¹²⁰ «План нации – 100 конкретных шагов»: Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 03.09.2024).

¹²¹ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 г. за № 602 «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.2024).

¹²² «Проектирование будущего АСЕАН: на пути к современной, гибкой и ориентированной на граждан государственной службе» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://theaseanmagazine.asean.org/article/designing-the-future-of-asean-towards-a-modern-agile-and-citizen-centric-civil-service/> (дата обращения: 03.09.2024).

Система государственной службы Бангладеш также активно внедряет подходы цифрового правительства, а также цифровизации государственных услуг, которые выступают связующим мостом между государством и населением (*Momen & Ferdous, 2023.*)¹²³.

Великобритания в рамках развития государственного управления и государственных услуг использует цифровые технологии при трансформации своих услуг и систем для того, чтобы сделать их проще и дешевле.

Цифровая служба США (*USDS*) была создана в 2014 году для решения наиболее важных публичных цифровых услуг федерального правительства. *USDS* ориентирован не только на то, как американцы могут взаимодействовать со своим правительством в Интернете, но и на трансформацию этого опыта, чтобы помочь построить доверие к правительству¹²⁴.

В таких странах, как ОАЭ¹²⁵, Турция¹²⁶, Аргентина¹²⁷, Швейцария¹²⁸, большое внимание уделяется кадровым интернет-порталам. В результате цифровая трансформация открывает широкие возможности для желающих поступить на государственную службу, для поиска необходимой информации, а органам власти – для использования современных технологий управления персоналом.

Проведенные Е.И.Добролюбовым, В.Н.Южаковым, А.А.Ефремовым, Е.Н.Клочковой, Э.В.Талапиной, Я.Ю.Старцевым научные исследования опыта США, Германии, Австрии, Бельгии, Дании, Италии, Китайская Народная Республика, Канады, Нидерландов, Норвегии, Кореи, Чехии, Венгрии, Швейцарии показали, что политика цифровой трансформации ведет к повышению качества государственного управления: она обеспечивает более обоснованное вмешательство государства, повышает результативность и эффективность деятельности органов государственной власти¹²⁹.

¹²³ Momen, N., Ferdous, J. (2023). Governance in Bangladesh Innovations in Delivery of Public Service New Frontiers in Regional Science: Asian Perspectives 68. Springer [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.amazon.com/Governance-Bangladesh-Innovations-Frontiers-Perspectives/dp/9819904234> (дата обращения: 03.09.2024).

¹²⁴ Казбек Б.Е. «Сравнительный обзор международного опыта цифровизации государственных услуг» [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_48337346_91084267.pdf (дата обращения: 26.08.2024).

¹²⁵ Dubai Careers [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://dubaicareers.ae/en/pages/default.aspx> (дата обращения: 26.07.2024).

¹²⁶ Kariyer Kapısı [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://kariyerkapisi.cbiko.gov.tr/> (дата обращения: 26.07.2024).

¹²⁷ Concursar 2.0. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-yempleo-publico/concursar/> (дата обращения: 26.07.2024).

¹²⁸ Stellenportal Bund [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.stelle.admin.ch/stelle/de/home.html> (дата обращения: 26.07.2024).

¹²⁹ Добролюбова Е.И. Южаков В.Н. и др. «Цифровое будущее государственного управления». – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2019/01/TSifrovoe-budushchee-gosudarstvennogo-upravleniya-po-rezultatam.pdf> (дата обращения: 26.08.2024).

Казахстанская модель государственной службы также активно поэтапно совершенствуется в этом направлении, раскрывая весь свой потенциал. Внедрение информационных платформ способствует развитию системы государственной службы в Казахстане, повышению степени прозрачности, открытости и, как следствие, подотчетности органов власти; обеспечивает большую конкурентность конкурсных процедур; позволяет отбирать более квалифицированных кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы¹³⁰.

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что цифровизация государственного управления уже сегодня обеспечивает достойный уровень качества кадрового состава государственных служащих.

Примером может служить опыт АДГС, Председателем которого 1 января 2024 года утверждены «Временные правила отбора и проведения конкурса на занятие административной государственной должности корпуса «Б» в интегрированной информационной системе»¹³¹. Теперь АДГС проводит отбор на занятие вакантной должности на интернет-портале «eqyzmet.gov.kz» в интегрированной информационной системе в два этапа: оценка личных качеств и общий конкурс¹³².

Для определения соответствия кандидата условиям поступления система самостоятельно запрашивает информацию у государственных органов, осуществляющих стратегические, регулирующие, контрольно-надзорные, реализационные и разрешительные функции в области охраны и надзора за здоровьем граждан, а также осуществляющих формирование правовой статистики и ведение специальных учетов. В случае несоответствия требованиям законодательства кандидат исключается на любом этапе отбора.

Для участия в конкурсном отборе кандидат самостоятельно, при помощи компьютера регистрируется в системе, проходит аутентификацию по ИИН, ЭЦП или с помощью цифровой идентификации. За прохождением кандидатом процедуры отбора следят проктор при помощи функции автоматического контроля системы и конкурсная комиссия.

Администратор процедуры отбора проводит тестирование кандидатов на знание государственного языка и законодательства Республики Казахстан

¹³⁰ Химушкин С.А. «Концепция электронного правительства: принципы и этапы становления» // Роль и место информационных технологий в современной науке: Сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. – 2019. – С. 323-326.

¹³¹ Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 9 февраля 2024 г. № 33 «О внесении изменений и дополнений в приказы председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 20 сентября 2016 года № 1 "Об утверждении Правил, программ и организации тестирования граждан, поступающих на правоохранительную службу" и от 21 февраля 2017 года № 40 "О некоторых вопросах занятия административной государственной должности" [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34745766&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 26.08.2024).

¹³² «Временный порядок отбора на госслужбу ввели в Казахстане» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.zakon.kz/pravo/6424321-vremennyu-poryadok-otbora-na-gosslužhbu-vveli-v-kazakhstanе>. (дата обращения: 26.08.2024).

(по мере обращения граждан) с направлением электронного сертификата. Подсчет правильных ответов тестирования осуществляется системой автоматически с отображением результата.

После этого государственным органом, имеющим вакантные или временно вакантные административные государственные должности, проводится общий конкурс, который включает в себя ряд последовательных этапов: объявление о проведении конкурса в системе; прием заявок граждан, желающих принять участие в конкурсе посредством системы; прохождение кандидатами оценки личных качеств и оценки способности кандидата работать с текстовой и числовой информацией; написание эссе; собеседование в конкурсной комиссии государственного органа; подведение итогов конкурса.

Перед этапом собеседования личные дела кандидатов, набравших наивысшие баллы по результатам предыдущих этапов конкурса, направляются посредством системы в кадровую службу государственного органа.

Собеседование с кандидатами проводится в режиме видеосвязи по ссылке, направленной посредством системы в личный кабинет. В день окончания проведения собеседования система автоматически определяет победителя конкурса – кандидата, набравшего суммарно наибольшее количество баллов на всех этапах отбора (*оценка личных качеств и способности работать с текстовой и числовой информацией, результаты эссе и собеседования*).

В течение одного рабочего дня после подведения итогов конкурса системой оформляется протокол, который подписывается кадровой службой с помощью ЭЦП.

В своем Послании народу Казахстана «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» от 2 сентября 2024 года Глава государства К.Токаев поручил АДГС и Правительству обеспечить автоматизацию кадровых вопросов организаций, финансируемых из государственного бюджета¹³³.

В связи с этим в рамках реализации цифрового правительства внедряются инструменты, направленные на рост эффективности государственного управления. Цифровая трансформация в государственном управлении стала одной из важных тенденций конкурентоспособности Казахстана на международной арене.

На современном этапе развития остро стоит необходимость цифровой модернизации системы отбора кандидатов как при поступлении в учебные заведения правоохранительных органов, так и при приеме на правоохранительную службу. Использование цифровых систем обеспечит:

- прозрачность процесса отбора, позволяя кандидатам отслеживать статус своих заявлений и получать обратную связь;

¹³³ «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм»: Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2024 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://akorda.kz/ru/addresses> (дата обращения: 26.09.2024).

- скорость принятия решений;

- соблюдение кандидатами запретов и ограничений, предусмотренных действующим законодательством (*возраст, дееспособность, правоспособность, состояние здоровья, привлечение к уголовной и/или административной ответственности, судимость, занятие предпринимательской деятельностью и т.д.*).

Использование алгоритмов для первичного отбора кандидатов на основе predetermined критериев поможет устранить бюрократические препятствия, субъективность и предвзятость; снизить коррупционные риски; исключить возможность неправомерного вмешательства в процесс отбора кандидатов.

Внедрение блокчейн-технологий обеспечит неизменность и проверяемость данных, что делает практически невозможным подделку документов или манипуляции с результатами, а искусственный интеллект – мониторинг и анализ больших объемов данных с целью выявления подозрительных действий.

Внедрение электронной системы и цифровых технологии для отбора кандидатов в учебные заведения правоохранительных органов позволит:

- увеличить доступность обучения для жителей отдаленных населенных пунктов, у которых отсутствует возможность добраться до областного центра;

- обеспечить соблюдение кандидатами требований законодательства, включая запреты и ограничения, предусмотренные Законом Республики Казахстан «О правоохранительной службе;

- исключить коррупционные риски, связанные с взаимодействием кандидатов, их родственников, работников кадровых служб и представителей учебных заведений и т.д.;

- снизить финансовую нагрузку на кандидатов, исключив затраты на поездки для собеседования, сдачу нормативов и/или экзаменов, прохождение медицинской комиссии, нотариальное заверение документов, аренду жилья, проживание и т.д.;

- создать эффективный инструмент дебюрократизации процесса отбора кандидатов, исключив избыточные требования к документам, ненужные административные барьеры и т.д.

Эффективность предложенного подхода подтверждена результатами анкетирования, проведенного среди 4 204 сотрудников правоохранительных органов: 2 641 человек (62,82%) положительно оценил возможность приема кандидатов с использованием электронных систем (*см. рис.6*).



Рисунок 6. Результаты анкетирования

В связи с этим авторским коллективом в Генеральную Прокуратуру Республики Казахстан направлены предложения о рассмотрении возможности использования цифровых технологий системы «eqyzmet.gov.kz» при отборе кандидатов на правоохранительную службу (*№ 2-31-24-00638 от 08.04.2024 года*).

Актуальность данного предложения косвенно подтверждена письмом из Администрации Президента (*№ 42-34.52 ПАБ от 10.05.2024 года*), касающимся автоматизации подбора кадров (*формирование резерва, назначение из резерва и др.*).

Как указано ранее, ст. 6 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» устанавливает условия для поступления на правоохранительную службу, одновременно возлагая определенные ограничения на кандидатов. Среди них – требования к моральным, личным, профессиональным, деловым качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, а также уровню образования. Эти ограничения направлены на обеспечение высокого уровня профессионализма и надежности служащих, что особенно важно для правоохранительных органов.

Цифровая система способна стать эффективным инструментом для автоматизации процесса отбора.

К примеру, интеграция системы с государственными базами позволит в режиме реального времени проверять соответствие кандидатов установленным критериям-ограничениям (*проверка на наличие судимостей и текущих уголовных дел, привлечение к административной (коррупционной) ответственности, доступ к базе данных налоговых органов, состояние на учете, участие в азартных играх и др.*).

Благодаря заранее определенным алгоритмам, цифровая система сможет автоматически исключать лиц, не соответствующих критериям для поступления. Это не только ускорит процесс отбора, но и минимизирует ошибки, обусловленные человеческим фактором.

Предложение: внедрить электронную систему и цифровые технологии в механизм отбора кандидатов, поступающих в учебные заведения правоохранительных органов.

Изучение вопроса поступления на службу в правоохранительные органы показало, что немаловажным является статус лиц, проходящих первоначальную профессиональную подготовку и получающих высшее специальное образование.

В соответствии со ст. 7 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» первоначальное поступление на службу в правоохранительные органы осуществляется:

- через учебу в организации образования правоохранительных органов лиц, имеющих среднее образование (*ст. 9 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе»*);

- через первоначальную профессиональную подготовку в организациях образования правоохранительных органов (*ст.11 Закона «О правоохранительной службе»*).

Однако при равных условиях отбора и требований к обучению статус лиц, проходящих первоначальную профессиональную подготовку, и лиц, получающих высшее образование, существенно различается.

Так, если лица, поступившие на очное обучение, принимаются на должность в правоохранительные органы в тот же день, то лица, прошедшие отбор на первоначальную профессиональную подготовку, назначаются на должность в течение месяца после ее прохождения (*п.1 ст. 8 Закона «О правоохранительной службе»*).

Несмотря на это, п. 9 ст. 11 Закона «О правоохранительной службе» на обе категории налагаются практически одинаковые обязанности и ограничения (*психофизиологическое освидетельствование; полиграфологическое исследование; специальная проверка; проверка кандидата и его родственников по учетам информационных сервисов, сдача декларации и т.д.*).

Однако при этом лица, проходящие первоначальную профессиональную подготовку, не могут воспользоваться гарантиями, закрепленными ст. ст. 14 и 15 Закона «О правоохранительной службе» (*государственная защита, посещения родственниками, защита персональных данных и т.д.*).

Более того, в случае их гибели (*смерти*) или получения увечья (*ранения, контузия, травмы*) в период обучения или прохождения стажировки их семьи лишаются получения единовременной компенсации (*ст. 66 Закона «О правоохранительной службе»*).

Указанные различия в правах и обязанностях названных категорий обучающихся создают предпосылки для неравенства и могут стать основанием для оспаривания решений, принимаемых приемными комиссиями.

В частности, обоснованность наложения дополнительных ограничений и обязанностей на слушателей, проходящих первоначальную профессиональную подготовку, вызывает вопросы, поскольку такие меры ставят их в равное положение с обучающимися другой категории.

Предложение: уравнивать в правах лиц, проходящих первоначальную профессиональную подготовку, и лиц, получающих высшее образование в

учебных организациях правоохранительных органов, путем внесения изменений в п.1 ст. 8 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (Приложение № 7).

2.4 Повышение материального стимулирования и удовлетворения социальных потребностей государственных служащих

В своем в Послании народу Казахстана «Экономический курс Справедливого Казахстана» от 1 сентября 2023 года Глава государства отметил, что «качественное и полноценное исполнение намеченных реформ напрямую зависит от компетенций, ответственности и политической воли государственных служащих»¹³⁴.

Основная задача каждого современного государства – обеспечение достойного уровня жизни граждан. Высокий уровень благосостояния, достигаемый благодаря соответствующему уровню оплаты труда, стимулирование профессиональной деятельности работников способствуют повышению эффективности труда. Это утверждение в полной мере относится и к вопросам повышения эффективности деятельности государственных органов.

Одним из ключевых подходов к решению этих вопросов является разработка механизмов, обеспечивающих достойный уровень материального благосостояния государственных служащих, а также удовлетворение их потребностей в жилье, образовании, высокотехнологичной медицинской помощи и качественном отдыхе.

Для оценки и изучения степени взаимосвязи между системой мотивации и эффективностью (результативностью) деятельности отечественных государственных служащих Т.Т.Абильмажинов провел эмпирическое исследование на основе анкетирования¹³⁵.

Факторы, оказывающие влияние на стремление государственного служащего к профессиональному росту, автором разделены на монетарные и немонетарные.

Согласно результатам исследования, проведенного по методике К. Замфира в модификации А. Реана «Изучение мотивации профессиональной деятельности», ключевыми немонетарными факторами признаны факторы внутренней мотивации. К ним относятся возможность максимальной самореализации и удовлетворение от процесса и результата работы.

¹³⁴ «Экономический курс Справедливого Казахстана»: Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588> (дата обращения: 03.09.2024).

¹³⁵ Абильмажанов Т.Т. «Совершенствование системы мотивации профессиональной деятельности государственных служащих Республики Казахстан» // Институциональный репозиторий Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://repository.apa.kz/handle/123456789/185> (дата обращения: 03.09.2024).

Однако, по мнению Т.Т. Абильмажинова, более важную роль в системе мотивации профессиональной деятельности играют монетарные факторы. Основным монетарным фактором является размер оплаты труда, который напрямую связан с действующей системой оценки, направленной на определение результата деятельности.

Несмотря на значимость немонетарных факторов, особенно в сфере государственной службы, нельзя недооценивать роль материальных факторов. Без них невозможно создать и поддерживать высокий профессионализм государственных служащих. Иначе говоря, формирование положительного имиджа государственного служащего невозможно без надлежащей мотивации в виде соразмерного материального вознаграждения.

Эффективность мотивационного механизма зависит от объективности и удобства системы оценки деятельности госоргана и государственного служащего, которая должна отражать реальную ситуацию быть справедливой и легко применимой.

Многочисленные исследования в области управления человеческими ресурсами подтверждают, что заработная плата является одним из важнейших факторов мотивации труда, в том числе для государственных служащих¹³⁶.

По данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан, в 2022-2023 годах среднемесячная заработная плата работника предприятия с иностранным участием составила 500 797 тенге, что в 1,8 раз превышает среднюю заработную плату работающего на предприятии государственной формы собственности (270 709 тенге) и в 1,4 раза – частной формы собственности (355 546 тенге)¹³⁷ (см. рис. 7).

¹³⁶ Mr.Sc. Naim Ismajli, Ermira Qosja The impact of civil servants' remuneration on the efficiency of local authorities // ILIRIA International Review 2(2):332; [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-2020 (дата обращения: 15.09.2024); [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-2019-to-2020/civil-service-pay-remit-guidance-2019-to-2020#glossary-of-terms (дата обращения: 15.09.2024).

¹³⁷ Бюро Национальной статистики агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан [Электронный ресурс] – Режим доступа https://stat.gov.kz/upload/iblock/33e/j724syehn4ge1k988ztuhinyd21k8052/IMG_5.png (дата обращения: 03.09.2024).

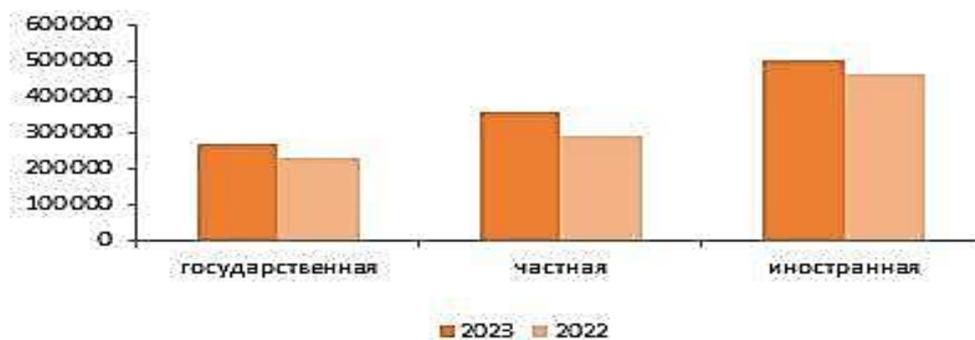


Рисунок 7. Заработная плата работников предприятий различных форм собственности

При таких обстоятельствах заработная плата казахстанского государственного служащего не обеспечивает достойный уровень жизни. Это подтверждается результатами социологического опроса, согласно которому большинство респондентов в качестве мер для улучшения их социального положения предлагает ежегодную индексацию заработной платы на уровне инфляции (65%), увеличение ежегодного пособия для оздоровления (53%), создание эффективной системы жилищного обеспечения (44%), улучшение медицинского обслуживания (31%) и пересмотр пенсионного обеспечения (28%)¹³⁸.

Анализ этих данных позволяет сделать вывод, что недостаточный размер вознаграждения, получаемого государственными служащими Казахстана, является одной из наиболее острых социальных проблем.

Встречи депутатов Мажилиса Парламента – членов фракций политических партий («Партия «АМАНАТ», «Партия «Respublica», «Партия «Ауыл», «Демократическая партия Казахстана «Ақ жол», «Народная партия Казахстана» и «Общенациональная социал-демократическая партия») с населением во время выезда в регионы (1 июля-31 августа 2024 г.) также подтвердили данный вывод: представители бюджетной сферы (местных исполнительных органов, суда, полиции, культуры, дошкольного образования и т.д.) высказывались о необходимости повышения заработной платы.

Сложившаяся ситуация требует разработки мер по совершенствованию системы, структуры и механизмов оплаты труда государственных гражданских служащих, в том числе в части смягчения ограничений и запретов, а также более активного использования премиальных и поощрительных выплат.

¹³⁸ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 г. за № 602 «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024–2029 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.2024).

Концепцией развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 года за № 602, в качестве тенденций и перспектив развития государственной службы определены совершенствование HR-процессов по адаптации, мотивации и удержанию персонала, а также широкое применение нематериальных мер стимулирования для обеспечения эффективности и вовлеченности государственных служащих в рабочий процесс в долгосрочной перспективе¹³⁹.

Начатые реформы и преобразования, направленные на модернизацию общественно-политической, социально-экономической жизни страны, должны стать основой для дальнейшей модернизации государственной службы. В первую очередь, реформированию подлежит существующая система оплаты труда и социального обеспечения государственных служащих, а также развитие основных направлений их дальнейшего совершенствования с учетом опыта зарубежных стран в этой сфере.

Анализ международной практики показывает, что системы оплаты труда государственных служащих, в том числе сотрудников правоохранительных органов, и системы их социальной защиты зависят от исторического опыта, правовых и экономических особенностей, традиций различных стран. Исследователи выделяют несколько (*от двух до трех*) систем оплаты труда, материального стимулирования, в зависимости от того, какая модель государственной службы принята в стране, социального обеспечения государственных служащих.

Так, по мнению Т.А. Журавлевой, в мировой практике условно сложились три типа систем государственной гражданской службы, которые задают формат и рамки для определения системы оплаты труда государственных гражданских служащих:

- 1) карьерная (*романо-германская система*);
- 2) корпоративная (*азиатская система*);
- 3) позиционная (*англо-саксонская система*)¹⁴⁰.

В. Смалскис считает, что если сравнивать две конкурирующие модели государственной службы – закрытую (*карьерная модель*) и открытую (*позиционная модель*), зачастую наиболее эффективно реформы реализуются в рамках открытой модели государственной службы¹⁴¹.

¹³⁹ Там же.

¹⁴⁰ Журавлева Т.А. «Система оплаты труда и мотивация государственных гражданских служащих: обзор международной практики» // Государственное управление. – 2017. – № 64 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplaty-truda-i-motivatsiya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-obzor-mezhdunarodnoy-praktiki> (дата обращения: 03.09.2024).

¹⁴¹ Vainius Smalskys (2017) Civil Service Systems. Oxford University Press [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.160> (дата обращения: 03.09.2024).

Т.Н. Коголь, О.В. Анцибалова выделяют две модели государственной службы – карьерную и позиционную, и соответственно две системы оплаты труда – материальное стимулирование и социальное обеспечение¹⁴².

Карьерная система (Франция, Германия, Япония и др.). Государственная служба в странах с карьерной системой основывается на принятых несколько столетий назад традиционных принципах чиновничества, когда государство берет на себя обязательства по социальному и материальному обеспечению своих служащих.

Например, в Японии карьерная система дополняется элементами позиционной за счет того, что уровень оплаты труда государственных служащих прямо пропорционально зависит от показателей производственного сектора. С увеличением макроэкономических показателей идет повышение зарплаты в производственном секторе, а следовательно повышается оклад государственным служащим.

При этом японская система мотивирования государственных служащих имеет не только социальные гарантии, но и два вида выплат. К первому виду относятся выплаты в виде пособий: пособия на ведение хозяйства, за особые условия труда, региональные, транспортные и семейные пособия. Второй вид – непроизводственные премии за высокие показатели работы¹⁴³.

Таким образом, как мы видим, страны с карьерной системой стремятся к использованию более гибких методов в оплате труда.

Так, в Германии размер зарплаты государственного служащего зависит от образования, уровня квалификации и т.д. Помимо этого, ему выплачиваются различные доплаты и надбавки («местная», «для сбережений», «за работу за границей», «министерская», «новогодняя» и т.д.) в размере 15% от заработной платы, предоставляется ежегодный отпуск (6 недель) с выплатой отпускных, зависящих от семейного положения.

Также специальные надбавки (за военные чины и звания, за особый вид службы) заменены дополнительным отпуском, бесплатной страховкой, бесплатным проездом, правом более раннего выхода на пенсию, бесплатным медицинским обслуживанием (гражданским госслужащим государство оплачивает 50% расходов) и т.д.¹⁴⁴

Корпоративная система (Сингапур, Южная Корея, Китайская Народная Республика) сочетает элементы романо-германской и англо-саксонской систем. Оплата труда состоит из фиксированной части и ежегодных бонусов, рассчитываемых по специальной формуле, исходя из результатов работы конкретного чиновника, министерства и развития экономики страны в целом.

¹⁴² Коголь Т.Н., Анцибалова О.В. «Система оплаты и стимулирования труда государственных служащих некоторых зарубежных стран (Германия, США)» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplaty-i-stimulirovaniya-truda-gosudarstvennyh-služhaschih-nekotoryh-zarubezhnyh-stran-germaniya-ssha> (дата обращения: 03.09.2024)

¹⁴³ Галимова А.Ш., Закирова Д.Р. «Заработная плата как фактор мотивации к труду. Приоритетные направления развития науки» // Сб. ст. Международ. науч.-практ. конф. – Уфа: Научный центр «Аэтерна», 2018. – С. 75-78.

¹⁴⁴ Коголь Т.Н., Анцибалова О.В. Указ. соч.

Помимо базовых расчетов, зарплата государственных служащих привязана к аналогичной в частном секторе и отстает от нее не более, чем на 10-20%.

Позиционная система (*Великобритания, США, Канада, Австралия и др.*). Оплата труда в этих странах «ориентирована на конкуренцию с частным сектором и нацелена на предоставление максимальных свобод ведомствам и подразделениям при определении оплаты труда государственных гражданских служащих»¹⁴⁵.

Так, в Великобритании, Канаде, Южной Корее и США поддержка государственных служащих и членов их семей при смене места жительства осуществляется посредством финансовой помощи при переезде, выплаты жилищного пособия, поддержки обучения детей и трудоустройства супругов, а также предоставления гибких условий работы, скидок на путешествия и страхование.

В Литве, Германии, Канаде и Австралии государственным служащим предоставляются дополнительные дни отпуска по мере увеличения их стажа работы. В Италии, Испании, Люксембурге, Англии и Австрии предусмотрена возможность раннего выхода на пенсию в возрасте от пятидесяти до шестидесяти лет (*при наличии стажа*) с размером пенсии до 95% от базовой заработной платы. В Германии гражданские служащие могут по заявлению до начала выхода на пенсию получить неполный рабочий день в качестве частичного выхода на пенсию с половиной прежнего рабочего времени¹⁴⁶.

Заинтересованность полицейского США в сохранении социального пакета гарантирует государству его лояльность и является действенным мотивом для осуществления эффективной службы до достижения пенсионного возраста. Через двадцать лет работы в полиции сотрудник может выйти на пенсию с начислением ежемесячных выплат в размере $\frac{3}{4}$ своего среднемесячного заработка. Шкала заработных плат полицейских США начинается от 25 тысяч долларов и представляет собой таблицу, где по вертикали определены ступени оплаты труда, а по горизонтали – стаж службы. В связи с этим уровень заработной платы растет по диагонали.

Немаловажным стимулом, способствующим привлечению граждан на службу в полицию США, являются медицинская страховка, которая сохраняется после выхода на пенсию, бесплатный проезд в общественном транспорте, обслуживание автотранспорта за счет полиции, выплата в случае смерти сотрудника компенсации его родным. Высокая и стабильная

¹⁴⁵ Журавлева Т.А. Указ. соч.

¹⁴⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 г. за № 602 «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024–2029 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.2024).

заработная плата полицейских позволяет им брать в кредит жилье, квартиры, дома, машины¹⁴⁷.

Интересен опыт зарубежных стран, где наравне с материальным и нематериальным стимулированием широко используют меры социального обеспечения и льгот.

По мнению Ф.И. Ниналовой, в последнее время социальные гарантии (*социальные выплаты, гарантии и льготы*) оказываются гораздо более мощным стимулом для работника, нежели денежное вознаграждение¹⁴⁸.

Как считают независимые эксперты, соискатели при поиске работы обращают внимание не только на размер заработной платы, но и на дополнительные блага, которые предлагает работодатель. Наличие социального пакета в качестве гарантии социальной защищенности становится все более определяющим при выборе места работы. При наличии двух равноценных предложений сотрудник выберет компанию, гарантирующую получение льгот. Например, в России, по данным социологических опросов, 72% граждан считают наличие социального пакета плюсом при трудоустройстве, и только 21% не обращают на него внимание¹⁴⁹.

Само понятие социального пакета не отражено в законодательстве. Под ним принято понимать предоставление работодателем дополнительных социальных благ и гарантий наемным работникам, обеспечивающих привлекательность данного производства. Эти дополнительные блага и гарантии каждый работодатель предоставляет по собственной инициативе и на добровольной основе. Поэтому социальный пакет служит только конкурентоспособным преимуществом компании для того, чтобы привлечь и удержать лучших сотрудников. Согласно опросам социологов, по крайней мере, для половины опрошенных работников предоставление солидного соцпакета является фактором, удерживающим их от принятия решения сменить место работы¹⁵⁰.

В социальный пакет могут входить:

- медицинское обслуживание (*бесплатные лекарства при амбулаторном лечении*);

¹⁴⁷ «Вежливость, профессионализм, уважение – девиз полицейских Нью-Йорка»: Интервью с начальником УВД по ЮАО г. Москвы Агеевым Виктором Олеговичем [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://mvd.ru/userfiles/file/reforming_reports/rep_social.doc (дата обращения: 03.09.2024).

¹⁴⁸ Ниналова Ф.И. Кикова З.М. «Социальный пакет как конкурентное преимущество предприятия: отечественный и зарубежный опыт» // Вопросы структуризации экономики. – 2014 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-paket-kak-konkurentnoe-preimushchestvo-predpriyatiya-otechestvennyy-i-zarubezhnyy-opyt> (дата обращения: 03.09.2024).

¹⁴⁹ Там же.

¹⁵⁰ Социальный пакет для сотрудников: составляющие, стоимость и рекомендации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.raiffeisen-life.ru/useful-info/sotsialnyy-paket-dlya-sotrudnikov-sostavlyayushchie-stoimost-i-rekomendatsii/> (дата обращения: 03.09.2024); Тяжелникова Е. Социальный пакет: виды и способы [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://hr-portal.ru/article/socialnyy-paket-vidy-i-sposoby> (дата обращения: 03.09.2024).

- бесплатное питание в офисе;
- повышение квалификации за счет компании;
- льготные путевки для сотрудников или их детей, а также бесплатные путевки на лечение в санаторий;
- оплачиваемая мобильная связь и проезд в транспорте и т.п.

Структура и количество дополнительных благ и гарантий во многом зависит от рода деятельности и формы собственности предприятия. При этом в разных странах могут применяться различные системы социальных гарантий.

Если говорить о зарубежных странах, то, к примеру, в США закон требует от работодателей предоставлять работникам следующие льготы (*некоторые из них являются обязательными лишь на территории некоторых штатов*):

- страхование по безработице;
- компенсационное страхование рабочих, действующее либо на базе личного страхования, либо через программу государственного компенсационного страхования рабочих;
- страхование по инвалидности, требующее от предприятий обеспечивать частичную страховую защиту сотрудников от несвязанных с работой болезней и травм;
- предоставление сотрудникам свободного времени, чтобы участвовать в голосовании, быть присяжным и нести военную службу;
- соблюдение Закона об отпуске по семейным и медицинским причинам (FMLA)¹⁵¹.

Таким образом, социальный пакет из способа дополнительного поощрения превратился в действенный инструмент мотивации персонала, а для потенциальных работников – в одно из базовых требований к работодателю, без удовлетворения которого у последнего практически нет шансов укомплектовать свой штат высококвалифицированным персоналом.

Результаты анализа эмпирического материала показали, что большинство зарубежных государств нацелено на создание более эффективной модели государственной службы со справедливой системой материального вознаграждения. В некоторых из них система материального обеспечения рассматриваемой нами категории лиц ориентируется на коммерческий сектор экономики. В других она гораздо ниже, чем в частном секторе. При этом внимание всех государств направлено на улучшение социальной защиты государственных служащих, необходимой для достойного уровня жизни и поддержания их социально-экономического статуса.

В некоторых странах система оплаты и стимулирования зависит от результата выполненной работы, в других – материальное вознаграждение практически не привязано к результату труда. При этом в ряде государств существуют как достаточно гибкая система материального стимулирования,

¹⁵¹ The U.S. Small Business Administration [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.sba.gov/content/required-employee-benefits> (дата обращения: 03.09.2024).

так и жесткая система выплат и мер социального обеспечения. Несмотря на это, большинство государств стремится обеспечить экономическую и социальную независимость своих государственных служащих, компенсируя тем самым повышенные ограничения и требования к ним.

Как отмечает Е.А. Панова, уровень оплаты труда на государственной службе недостаточно высок для привлечения необходимых молодых квалифицированных и ответственных специалистов с конкурентного рынка труда. Это приводит к тому, что для многих молодых специалистов государственная служба привлекательна в основном как возможность приобрести хорошие связи во властных структурах и создать основу для будущей карьеры преимущественно в негосударственном секторе¹⁵².

В последние годы отмечается снижение доли молодых государственных служащих до 30 лет (*с 23% в 2019 году до 17% в 2023 году*), что подчеркивает необходимость стимулирования молодежи к работе в государственном секторе¹⁵³.

В большинстве стран государственная и правоохранительная службы являются одними из самых престижных видов трудовой деятельности, так как государственный служащий – это представитель государства и общества, и от его компетентности, ответственности и исполнительности зависят качество и своевременность исполнения поставленных целей, а также благосостояние и спокойствие нации.

Переход нашего государства к модели государственной службы, основанной на принципах сервисности и клиентоориентированности, закрепленной в Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы, может быть обеспечена, в первую очередь, только путем установления четких правовых норм и их четкого исполнения государственными служащими.

Опыт развития систем оплаты и стимулирования труда, а также социальной защиты сотрудников правоохранительных органов зарубежных стран может послужить положительным примером для отечественных органов государственного управления в процессе проведения социальных реформ.

В первую очередь следует учесть, что системы оплаты труда и социальной защиты разных стран отличаются друг от друга. Это зависит от многих факторов, в том числе исторического опыта, правовой и экономической системы страны, традиций.

¹⁵² Купряшин Г.Л. Государственная служба: комплексный подход: Учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. – С. 188-194 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://vgmu.hse.ru/data/2010/12/31/1208181674/188-194_Kupryashin.pdf (дата обращения: 03.09.2024).

¹⁵³ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 г. за № 602 «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 26.08.2024).

Практика проведения социальной политики в развитых странах выработала несколько направлений ее реализации. К ним относятся: политика в области заработной платы, социальное страхование, в том числе медицинское, пенсионное страхование, жилищная политика, а также системы компенсаций и выплат социального характера. Считаем, что некоторые из этих аспектов заслуживают пристального внимания и являются положительным примером в процессе проведения социальных реформ в нашем государстве.

При этом мы согласны с мнением А.В. Слободенюка, который считает, что при использовании опыта стран зарубежья нельзя механически переносить те или иные формы социальной защиты в нашу действительность. Необходимо учитывать, что некоторые аспекты реформирования социального обеспечения сотрудников правоохранительной службы имеют универсальный характер, другие применимы только при определенных условиях, связанных с политической ситуацией в стране, уровнем развития экономики, традициями, уровнем преступности и криминализации общества¹⁵⁴.

Точки зрения относительно соединения национального и мирового опыта придерживается А.Г. Жукова, которая подчеркивает, что синтез собственного национального опыта с тем, что реально можно использовать из мирового опыта, является лучшим вариантом для развития собственной государственной службы¹⁵⁵.

Результаты исследования эмпирического материала, а также данных из различных источников позволяют говорить о том, что более половины государственных служащих не удовлетворены существующими размером заработной платы и мерами социальной поддержки, что усиливает риск утечки квалифицированных кадров в частный сектор с более привлекательными условиями. В связи с этим, полагаем, что необходима грамотно построенная социальная политика, которая позволит повысить производительность труда, снизить текучесть кадров и сделать государственную службу более привлекательной в глазах потенциальных работников.

Предложение: предусмотреть ежегодную индексации заработной платы государственного служащего на уровне инфляции и/или привязке ее размер к значению месячного расчетного показателя (*Приложение № 8*).

Принимая во внимание, что социальный пакет служит мощным стимулом для работников, необходимо имплементировать в

¹⁵⁴ Слободенюк А.В. «Механизмы социальной защиты сотрудников правоохранительных органов зарубежных стран» // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов: Мат-лы Международ. науч.-практ.я конф. (Минск, 24 января 2018 г.). – Минск, 2018. – С. 320-321 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://elib.amia.by/bitstream/docs/1228/1/24012018_320.pdf (дата обращения: 26.08.2024).

¹⁵⁵ Жукова А.Г. «Концепция нового государственного управления» // Налоги. – 2016. – №6. – С. 19-22.

законодательство термин «социальный пакет» с разработкой его компонентов, а также системы его наполнения и предоставления сотруднику по мере продвижения по карьерной лестнице, выслуги лет, выхода на пенсию

Вышеуказанное позволит повысить статус государственной службы, сделать ее более привлекательной, а также увеличит возможность привлечения наиболее квалифицированных работников из частного сектора.

2.5 Правовые аспекты педагогической, преподавательской, научной и иной творческой деятельности государственных служащих

В настоящее время государственным служащим запрещено заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности (п. 2 ст.13 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»). Эти ограничения связаны с необходимостью обеспечения независимости государственного служащего от влияния частных интересов. Интересы государственной службы должны быть приоритетными, а совмещение государственной службы с иными видами оплачиваемой деятельности может привести к конфликту интересов, что отрицательно скажется на выполнении им функциональных обязанностей на государственной службе.

Педагогическая, научная и иная творческая деятельность не противоречат интересам государственной службы, а напротив, способствуют повышению профессионального уровня служащего, реализации своего потенциала. Поэтому закон не запрещает государственному служащему заниматься указанными видами деятельности.

При этом п. 1 ст. 37-1 Закона Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года № 319-III закрепляет, что индивидуальная педагогическая деятельность, сопровождающаяся получением доходов, считается предпринимательской и подлежит государственной регистрации в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Согласно п. 1 ст. 2 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан» от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК, предпринимательством является самостоятельная, инициативная деятельность граждан и юридических лиц, направленная на получение чистого дохода путем использования имущества, производства, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Таким образом, если государственный служащий в свободное от работы время (*выходные и праздничные дни*) подрабатывает, к примеру, репетитором или оказывает услуги по подготовке школьников к ЕНТ, это рассматривается как предпринимательская деятельность даже при условии, что она не связана с его основной служебной деятельностью,

В связи с этим А.Ю.Прохоров задает следующие вопросы: «Если должностное лицо подрабатывает репетитором и оказывает, например, услуги по подготовке школьников к сдаче ОГЭ и ЕГЭ, оно занимается

педагогической деятельностью или предпринимательской? Аналогичный вопрос будет возникать, если государственный служащий рисует картины на заказ или консультирует по юридическим вопросам, не связанным с его профессиональной деятельностью... Например, как определить для чего гражданин рисует картины: для того, чтобы их продавать и систематически получать доход или он это делает эпизодически для реализации своих творческих идей? Гражданин делится знаниями по решению заданий ЕГЭ, потому что он хочет систематически получать прибыль или желает дать ребенку хорошее образование? Юрист представляет интересы граждан в суде для того, чтобы оказать юридическую помощь (*как это делают адвокаты*) или для того, чтобы иметь регулярный доход?»¹⁵⁶.

По нашему мнению, педагогическая (*репетиторство, оказание услуг по подготовке к ЕНТ, IELTS, TOEFL, CAE, FCE и т.д.*), творческая (*проведение торжеств, сочинение сценариев, песен, картины на заказ и т.д.*) и научная (*изучение личности, генеалогического древа, написание мемуаров по заказу и т.д.*) деятельность, приносящая государственному служащему доход, не должна считаться предпринимательской.

Полагаем, что данные виды деятельности необходимо приравнять к праву государственного служащего без регистрации в налоговых органах сдавать в имущественный наем принадлежащее ему на праве собственности жилище и получать доход (*п. 4 ст. 13 Закона «О государственной службе Республики Казахстан, ч.2 ст. 17 Закона «О правоохранительной службе» и п.3 ст. 13 Закона «О противодействии коррупции»*), подлежащий отражению в декларации (*пп.3 п.1 ст. 363 Налогового кодекса Республики Казахстан*), с обязательством по уплате налога, исчисленного по ставке 10%¹⁵⁷.

Следует отметить, что в действующем законодательстве отсутствует понятие «преподаватель», а также «преподавательская и педагогическая деятельность».

Понятие «научная деятельность» определено в п. 20 ст. 1 Закона Республики Казахстан «О науке и технологической политике» от 1 июля 2024 года № 103-VIII ЗРК. Это деятельность, направленная на изучение окружающей действительности с целью выявления свойств, особенностей и закономерностей, присущих изучаемым объектам, явлениям (*процессам*), и использование полученных знаний на практике.

На сегодня законодательством о государственной и правоохранительной службе, о науке и образовании, а также антикоррупционным законодательством вопрос о занятии сотрудниками

¹⁵⁶ Прохоров А.Ю. «Некоторые частноправовые аспекты ограничения социально-экономических прав государственных гражданских служащих» // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики: Сб. ст. международ. науч.-практ. конф. – Симферополь, 2022. – С. 659-667 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49832754> (дата обращения: 03.09.2024).

¹⁵⁷ «Какие налоговые обязательства возникают у госслужащего, сдающего в аренду собственную квартиру?» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://dialog.egov.kz/blogs/all-questions/633818> (дата обращения: 03.09.2024).

правоохранительных органов научной деятельностью не урегулирован. В частности, могут ли указанные лица:

1) в свободное от службы время работать по совместительству научным сотрудником в научно-исследовательских организациях;

2) заниматься в качестве соискателя или аспиранта подготовкой диссертационных исследований;

3) состоять в различных научных, творческих ассоциациях и союзах, не преследующих политические и религиозные цели, и т.п.

Детального изучения требует вопрос получения сотрудниками ведомственных вузов правоохранительных органов грантового финансирования Министерства образования и науки, а также иных грантов (*премий*), в том числе от различных международных организаций.

Согласно ст. 36 Закона «О науке и технической политике», в конкурсе на грант вправе принимать участие аккредитованные субъекты научной деятельности, к которым согласно пп. 2 п. 3 Правил аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности, утвержденных приказом МНиВО РК за № 335 от 25 июля 2023 года¹⁵⁸, относятся и физические лица.

На практике имеют место факты, когда сотрудники правоохранительных органов как физические лица получают грантовое финансирование на проведение исследований с использованием кадровых, информационных и материально-технических ресурсов государственных вузов, где они работают. Это прямо противоречит законам «О противодействии коррупции», «О государственных секретах», Этическому кодексу государственных служащих, в частности нормам:

1) о запрете использования служебной информации в целях получения или извлечения имущественных благ (*члены авторского коллектива получают заработную плату от физического лица, выигравшего грант*);

2) о запрете на осуществление должностных обязанностей при наличии конфликта интересов, вследствие которого личные интересы могут привести к ненадлежащему исполнению своих полномочий (*такой конфликт интересов возникает при получении грантового финансирования сотрудником правоохранительного органа как физическим лицом*);

3) об использовании государственной собственности только в служебных целях (*в частном грантовом исследовании сотрудники органов используют информацию, полученную в ходе осуществления служебной деятельности, к примеру, сведения из информационных систем КПСиСУ, к которым ученые из гражданских вузов доступа не имеют*) и др.

В связи с вышеизложенным вопрос о получении грантового финансирования сотрудниками ведомственных вузов правоохранительных

¹⁵⁸ Приказ Министра науки и высшего образования Республики Казахстан от 25 июля 2023 г. № 335 «Об утверждении правил "Аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности"» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033182> (дата обращения: 03.09.2024).

органов (как физическими лицами) требует детальной проработки и регламентации.

В соответствии с п. 18 ст. 1 Закона Республики Казахстан «О культуре» от 15 декабря 2006 года № 207 творческая деятельность – деятельность, направленная на создание художественных ценностей или интерпретацию (перевод) произведений литературы и искусства в любой форме и любым способом. Под иной творческой деятельностью также следует понимать литературную, художественную, музыкальную, публицистическую и иную деятельность.

Данная деятельность, осуществляемая государственными служащими, в настоящее время также вызывает обоснованные вопросы. В этой связи полагаем необходимым регламентировать четкие требования и критерии для занятия творческой деятельностью, касающиеся:

- создания сотрудниками литературных произведений, процедуры их издания и порядка реализации;
- выполнения фоторабот, их печати и реализации;
- создания и реализации произведений архитектуры и дизайна, скульптуры;
- создания аудио-, видеопроизведений (видео-, теле- и кинофильмов), а также музыкальных произведений, порядка их тиражирования и выпуска в прокат;
- оказания возмездных услуг в области интеллектуальной деятельности;
- публикации на возмездной основе статей, учебных пособий и монографий;
- использования, передачи авторских или иных смежных прав;
- порядка налогообложения полученных доходов.

В действующем законодательстве понятие «доход» применяется в том значении, в каком используется в гражданском, финансовом, налоговом и других отраслях права. Доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки, и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить.

К примеру, чтобы избежать уголовной ответственности, подозреваемый может издать за свой счет книгу, написанную якобы оперативным сотрудником, или «подарить» следователю кандидатскую диссертацию либо предоставить кафедру в престижном вузе.

Для исключения подобных лазеек предлагается на законодательном уровне способствовать тому, чтобы любые доходы государственных служащих стали прозрачными, например, закрепить обязанность сотрудника уведомлять руководителя государственного органа, в котором он работает, о своих дополнительных заработках.

Согласно пп. 17 п. 1 ст. 15 Закона «О правоохранительной службе», сотрудники вправе заниматься **преподавательской**, научной или иной творческой деятельностью. Совмещение возможно без ущерба основному

виду занятия, в свободное от государственной службы время. При этом ст.17 этого же закона, а также ст.13 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» предоставляют право осуществлять **педагогическую** деятельность. Необходимо отметить, что эти два понятия имеют различное правовое содержание.

Преподавательская деятельность ограничена реализацией учебного процесса. Тогда как педагогическая деятельность включает управленческую (*руководство образовательными учреждениями*), воспитательную (*воспитание и развитие учащихся*), методическую (*изучение передового педагогического опыта, достижений науки*), внешкольную (*работа по месту жительства, во внешкольных учреждениях*), научно-исследовательскую и другие виды деятельности. Наличие данной коллизии на практике может повлечь произвольное толкование данных категорий (*со стороны как уполномоченного органа по противодействию коррупции, так и сотрудников правоохранительных органов*) и привести к неправильному их применению.

Понятие «педагог» закреплено в п.1 ст. 1 Закона «О статусе педагога» от 27 декабря 2019 года № 293-VI ЗРК. Это лицо, имеющее педагогическое или иное профессиональное образование по соответствующему профилю и осуществляющее профессиональную деятельность педагога по обучению и воспитанию обучающихся и (*или*) воспитанников, методическому сопровождению или организации образовательной деятельности.

Однако в нормах действующего законодательства не раскрыты понятия «преподаватель», «педагогическая и преподавательская деятельность». Изучение данных категорий показало, что они являются одновременно и схожими, и совершенно разными как по смысловой нагрузке, так и по наполнению.

Приоритетность сферы образования подчеркивает ее высокую социальную значимость и привлекает внимание исследователей к анализу основного вида данной области – педагогической деятельности.

Обусловленность педагогической деятельности социокультурной ситуацией, особенностями социальной среды, общественными и культурными факторами текущего момента не вызывает сомнений и описана во множестве педагогических, психологических, социологических и философских работ.

Так, в своих работах Э. Дюркгейм (*в частности, в «Педагогике и социологии» 1902 года*) неоднократно подчеркивал, что, несмотря на общность процессов мышления и восприятия в целом для всего человечества, не может существовать единой педагогической системы в разных обществах¹⁵⁹. Иными словами, он доказывал абсолютную социальную обусловленность образования. Образование как социальный институт и как сфера

¹⁵⁹ Дюркгейм Э. «Социология образования» / Пер. с фр. Т.Г. Астаховой; ред. В.С. Собкин, В.Я. Нечаев. – М.: «ИНТОР», 1996 – 80 с.

человеческой жизнедеятельности подвержено экономическим, политическим, социальным изменениям, происходящим в обществе.

Социальные изменения последних десятилетий обусловили диверсификацию системы образования, проявляющуюся в трансформации существующих и появлении новых разнообразных форм, видов образовательных учреждений, модернизации содержания, методов, технологий обучения, способов оценивания результатов; расширении спектра образовательных услуг, стандартизации образовательной деятельности и других факторах, детерминирующих необходимость переосмысления сущности педагогической деятельности.

Таким образом, повышенное внимание со стороны научного сообщества и общественности к педагогической деятельности, ее структуре и специфике закономерна и оправданна.

Педагогическая деятельность в специальной психолого-педагогической литературе рассматривается, прежде всего, как вид профессиональной деятельности.

Рассмотрим современное понимание педагогической деятельности в научно-педагогических исследованиях. Например, С.И. Тарасова под педагогической деятельностью понимает «особый вид социальной деятельности, направленный на передачу от старшего поколения к младшим накопленных человечеством культуры и опыта, создание условий для их личностного развития и подготовку к выполнению определенных ролей в обществе. При этом педагогическая деятельность выполняет функции социального наследования, социальной адаптации и регулирования процессами личностного становления и развития»¹⁶⁰.

С.П.Иванова, давая определение педагогической деятельности, подчеркивает полисубъектный характер взаимодействия социально и исторически обусловленного процесса¹⁶¹.

Социально-педагогическую составляющую педагогической деятельности подчеркивает и И.М.Машаров, характеризуя ее наличием общей социальной заданности конечной цели педагогического процесса, комплексного характера; спецификой целей и задач, решаемых педагогом в педагогическом процессе, определяемых необходимостью формирования у обучаемых общечеловеческих, государственных и личных ценностей и т.д.¹⁶²

Таким образом, очевидно, что современное понимание педагогической деятельности делает акцент на ее субъектном характере, включенности в

¹⁶⁰ Тарасова С.И. «Педагогическая деятельность как эволюционирующая категория педагогики и способ педагогического бытия»: дис. ...д-ра пед. наук. – Ставрополь, 2006. – 473 с.

¹⁶¹ Иванова С.П. «Педагогическая деятельность как процесс гуманистически-ориентированного полисубъектного взаимодействия в современной социально-образовательной среде»: дис. ... д-ра психол. наук. – СПб, 2000. – 334 с.

¹⁶² Машаров И.М. «Педагогические основы формирования профессиональной мотивации у преподавателей негосударственных вузов»: монография. – СПб: СПбУ МВД России; СПбИВЭСЭП; Общество «Знание», 2001. – 320 с.

процесс социального взаимодействия, актуализации социальной функции педагога, социальном значении цели и результата.

Согласно определению А.С.Роботова, Т.В.Леонтьева и И.Г.Шапошникова, педагогическая деятельность – это вид профессиональной деятельности, содержанием которой является обучение, воспитание, образование, развитие обучающихся (*детей разного возраста, учащихся школ, техникумов, профессионально-технических училищ, высших учебных заведений, институтов повышения квалификации, учреждений дополнительного образования и т.д.*)¹⁶³.

Человек, который профессионально занимается педагогической деятельностью, может называться по-разному: воспитатель, учитель, преподаватель, педагог. Часто это зависит от учреждения, в котором он работает: воспитатель – в детском саду, учитель – в школе, преподаватель – в техникуме, училище, высшем учебном заведении. Педагог – скорее родовое понятие по отношению ко всем остальным.

При всем различии педагогических профессий у них есть общая цель, свойственная педагогической деятельности, – приобщение человека к ценностям культуры. Именно в цели проявляется специфика этой деятельности. Эта цель определяется как особая миссия, «предназначение которой – сотворение и самоопределение личности в культуре, утверждение человека в человеке»¹⁶⁴.

Предложение: внести изменения в п. 1 ст. 37-1 Закона Республики Казахстан «Об образовании», исключив (*по аналогии со сдачей в имущественный наем жилища*) обязанность государственного служащего регистрироваться в качестве предпринимателя при занятии индивидуальной педагогической деятельностью (*п. 1 Приложение № 9*).

Привести в соответствие с нормами действующего законодательства (*ст.13 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» и п. 2 ст.13 Закона «О противодействии коррупции»*) п. 17 ч. 1 ст. 15 Закона «О правоохранительной службе», заменив слово «преподавательской» на «педагогической» (*п.2 Приложение № 9*).

На законодательном уровне любые доходы государственных служащих сделать более прозрачными путем введения обязательного письменного уведомления руководителя государственного органа о дополнительных заработках.

В целях недопущения незаконных действий со стороны государственных служащих полагаем необходимым законодательное урегулирование и разъяснение вопросов занятия научной, педагогической и иной творческой деятельностью (*в т.ч. сотрудниками правоохранительных органов*).

¹⁶³ Введение в педагогическую деятельность: учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений / А.С.Роботова, Т.В. Леонтьева, И.Г. Шапошникова и др.; Под ред. А.С.Роботовой. – М.: Издательский центр «Академия», 2002. – С. 3.

¹⁶⁴ Российская педагогическая энциклопедия. – М., 1999. – Т. 2. – С. 87.

Указанное приобретает свою актуальность в свете введения в Казахстане института проверки государственных служащих на добропорядочность.

2.6 Правовые коллизии при увольнении сотрудников правоохранительных органов по собственному желанию во время досудебного или дисциплинарного расследования

Институт государственной службы является основным гарантом прочности государственной власти, ее авторитета и устойчивого развития. Он призван обеспечивать единство правового поля, в рамках которого функционируют органы государственной службы. Эффективность достижения целей, стоящих перед государством, решения задач органами государственной власти во многом зависят от управления дисциплиной государственного служащего. Одним из наиболее действенных правовых инструментов, способствующих повышению уровня дисциплины государственных служащих, является применение к ним мер ответственности за несоблюдение требований к служебному поведению. В отношении государственного служащего могут быть применены различного рода взыскания и наказания, конечная цель которых состоит в повышении эффективности деятельности служащих.

В соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674 приоритетным направлением является совершенствование правоохранительной деятельности, предусматривающее формирование сервисной модели правоохранительной системы, отвечающей потребностям общества, граждан и бизнеса. При этом неизменным ключевым критерием эффективности деятельности правоохранительных органов и их сотрудников является степень доверия населения.

В своем Послании народу Казахстана «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» от 2 сентября 2024 года Президент К. Токаев подчеркнул: «Одна из моих основных задач – сделать Казахстан территорией комфортной и безопасной жизни. Перед правоохранительными и профильными государственными органами поставлена задача – обеспечить всестороннюю безопасность граждан»¹⁶⁵.

Мировая практика показывает, что во многих развитых странах уровень доверия населения является основополагающим критерием оценки правоохранительной деятельности. Для повышения уровня этого доверия государственные служащие тратят значительную часть своего рабочего времени.

¹⁶⁵ «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм»: Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2024 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://akorda.kz/ru/addresses> (дата обращения: 26.09.2024).

Национальная система правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов за годы независимости претерпела ряд изменений, связанных с унификацией, реформированием законодательства, регулирующего правоохранительную сферу. В настоящее время виды ответственности сотрудников правоохранительных органов регламентированы ст. 56 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе». К мерам дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей относятся: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) освобождение от занимаемой должности; 6) понижение в специальном звании на одну ступень; 7) увольнение из правоохранительного органа.

Кроме того, дисциплинарные взыскания могут налагаться на слушателей и курсантов, обучающихся в образовательных организациях правоохранительных органов. К ним относятся: назначение вне очереди в наряд *(за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения)*; лишение очередного увольнения из расположения организации образования; отчисление из организации образования.

Такая мера дисциплинарной ответственности в отношении сотрудника правоохранительных органов, как освобождение от должности, предусмотрено пп. 5 п. 2 ст. 56 Закона «О правоохранительной службе» за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Согласно ст. 38 Закона «О правоохранительной службе» и ст. 48 Закона «О государственной службе Республики Казахстан», работник может быть временно отстранен от исполнения должностных обязанностей в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, органом, ведущим уголовный процесс, до отпадения необходимости такой меры без сохранения денежного содержания *(выплата госпособия)*, а в случае проведения служебного расследования – руководителем, до решения вопроса об ответственности с сохранением денежного содержания.

При этом за совершение проступка, дискредитирующего *(подрывающего доверие, умаляющего авторитет¹⁶⁶)* правоохранительный орган, и совершение коррупционного правонарушения, а также с вступлением в законную силу обвинительного приговора суда за совершение преступления либо умышленного уголовного проступка сотрудник должен быть уволен из органа в порядке п.п. 13, 14, 15 ч. 1 ст. 80 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе». Данные основания к увольнению по сути своей являются обстоятельствами, дискредитирующими государственную, в том числе правоохранительную службу.

¹⁶⁶ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 15-е изд. – М.: Рус. яз., 1984. – С. 143.

Анализ дискредитирующих обстоятельств увольнения позволяет утверждать, что не все они соотносятся с совершением работником виновных действий, связанных с непосредственным исполнением служебных обязанностей.

Как обоснованно отмечает И.В.Гущин, «увольнение работника по дискредитирующим обстоятельствам производится по особой процедуре, схожей с привлечением к дисциплинарной ответственности». До увольнения работника по таким обстоятельствам наниматель обязан провести проверку допущенных работником нарушений, оформить ее результаты актом, затребовать письменные объяснения работника¹⁶⁷.

Кроме того, увольнение по дискредитирующим обстоятельствам предполагает пребывание работника в «состоянии наказанности», поскольку ч. 3 ст. 16 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» запрещает принимать на государственную службу лиц, уволенных по таким основаниям. В этой связи следует отметить, что «состояние наказанности» связано с реализацией дисциплинарной ответственности и непосредственно выражается в определенных ограничениях.

Однако в результате изучения эмпирического материала, национального законодательства и решений суда мы пришли к выводу, что сотрудники правоохранительных органов, совершившие уголовные правонарушения и отстраненные от исполнения должностных обязанностей органом, ведущим уголовный процесс, до принятия окончательного процессуального решения увольняются с правоохранительного органа по собственному желанию.

Так, согласно статистическим данным, в период с 2019 по 2023 год за совершение уголовных правонарушений к ответственности привлечено 1 916 сотрудников правоохранительных органов (1 605 – МВД, 209 – УИС, 58 – АФМ, 20 – АПК, 24 – ПР). При этом число уволенных с правоохранительной службы на основании ч. 3 ст. 38 и п. 15 ч.1 ст. 80 Закона «О правоохранительной службе» (осуждение/прекращение по нереабилитирующим основаниям) составило 217 человек (135 – МВД, 42 – УИС, 12 – АФМ, 4 – АПК, 9 – ПР), или всего 11,3%.

Справка: МЧС не представило ответа на запрос Академии (исх. № 2-31-24-01099 от 17.05.2024 года).

Таблица 3. Сотрудники, совершившие уголовные правонарушения и преступления в 2019-2023 годах

¹⁶⁷ Гущин И. В. «Вопросы расторжения нанимателем трудового договора (контракта) с работниками по дискредитирующим обстоятельствам» // Проблемы правотворческой и правоприменительной практики в условиях развития информационного общества: сб. науч. ст. в 2-х ч. – Гродно: ГрГМУ им. Я. Купалы, 2015. – Ч. 2. – С. 3-6.

№	Год	УИС	Осуждение/ прекращение по нерезабилитирующим основаниям	АФМ	Осуждение/ прекращение по нерезабилитирующим основаниям	АПК	Осуждение/ прекращение по нерезабилитирующим основаниям	МВД	Осуждение/ прекращение по нерезабилитирующим основаниям	ПР	Осуждение/ прекращение по нерезабилитирующим основаниям	МЧС	Осуждение/ прекращение по
1	2019	58	8	19	-	1	-	388	40	11	5	19	-//-/-
2	2020	48	6	10	-	-	-	332	25	5	4	20	-//-/-
3	2021	39	9	8	3	2	2	311	31	4	-	9	-//-/-
4	2022	37	13	11	7	12	-	253	13	3	-	8	-//-/-
5	2023	27	6	10	2	5	2	321	26	1	-	20	-//-/-
ИТОГО:		209	42	58	12	20	4	1605	135	24	9	76	-//-/-
%		20%		20,6%		20%		8,5%		37,5%		-//-/-	-//-/-

Таким образом, в настоящее время виновные лица могут уйти от ответственности в виде увольнения по отрицательным мотивам, что влечет за собой определенные последствия.

Примером является случай, рассмотренный в Нормативном постановлении Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 марта 2023 года за № 5¹⁶⁸. Сотрудник полиции гр. А., будучи вовлеченным в орбиту уголовного преследования по подозрению в совершении преступления предусмотренного ч. 2 ст. 433 УК и находясь в распоряжении Департамента полиции ВКО (далее – Департамент полиции), был уволен в запас (Приказ № 201 л/с от 14.03.2019 года) по собственному желанию (п.5 ст.81 Закона «О правоохранительной службе»).

Позже, 17 июля 2019 года приговором районного суда Восточно-Казахстанской области гр. А. был признан виновным в совершении во время службы в органах полиции инкриминируемого деяния (умышленное укрытие от регистрации тяжкого преступления). При этом на момент осуждения гр. А. уже получал пенсионные выплаты за выслугу лет.

С 1 октября 2019 года выплата пенсии за выслугу лет гр. А. была прекращена. Однако 5 февраля 2020 года судом, куда обратился гр. А., действия Департамента полиции по прекращению выплаты пенсии были признаны незаконными.

10 февраля 2022 года судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда отменила судебные акты нижестоящих судов, приняв новое решение об отказе в удовлетворении заявления гр. А. Суд кассационной инстанции пришел к выводу, что нормы законов «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» и «О правоохранительной службе» указывают на

¹⁶⁸ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 марта 2023 г. № 5 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 3) пункта 1 статьи 10, пункта 1 статьи 64 и пункта 2 статьи 65 Закона Республики Казахстан "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан"» [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35561534&pos=4;-111#pos=4;-111 (дата обращения: 03.09.2024).

взаимосвязь понятий «сотрудник правоохранительной службы», «специальное звание» и «пенсионные выплаты за выслугу лет». Лишение специального звания обвинительным приговором суда за преступление, совершенное в период службы, влечет прекращение пенсионных выплат за выслугу лет, поскольку изменяется правовой статус гражданина. При этом право на пенсионное обеспечение может быть реализовано на общих основаниях в рамках законодательства о пенсионном обеспечении.

Решение Верховного Суда не удовлетворило гр. А. и он подал в Конституционный Суд Республики Казахстан обращение о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан положений пп. 3 п.1 ст.10, п.1 ст.64 и п.2 ст.65 Закона Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан». В своем обращении гр. А. указал, что оспариваемые им положения закона о пенсионном обеспечении непосредственно затрагивают его права и свободы, закрепленные Конституцией, и не обеспечивают синхронное исполнение требования п. 8 ст. 64 того же закона. Лишение специального звания приговором суда, по его мнению, не должно влечь прекращения права на пенсию за выслугу лет.

При рассмотрении вопроса о конституционности указанных норм закона о пенсионном обеспечении в Республике Казахстан применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходил из следующего.

Согласно п. 1 ст. 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Данные конституционные положения означают, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его материальном благополучии, и обязано создать все зависящие от него условия для достойного существования человека (*нормативные постановления Конституционного Совета от 20 апреля 2004 года № 3¹⁶⁹, от 10 апреля 2018 года № 3 и др.*).

Гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям (*п.1 ст.28 Конституции Республики Казахстан*). При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (*п.1 ст.39 Конституции Республики Казахстан*).

¹⁶⁹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 г. № 3 «О соответствии Конституции Республики Казахстан подпункта 5) пункта 1 статьи 23 Республики Казахстан "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан" и подпункта 1) пункта 4 "Правил осуществления пенсионных выплат из пенсионных накоплений, сформированных за счет обязательных пенсионных взносов, добровольных профессиональных пенсионных взносов из накопительных пенсионных фондов", утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 июля 2003 года, № 661» [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S040000003_ (дата обращения: 03.09.2024).

Государство, исполняя свои конституционные обязательства перед гражданами, учитывая специфику правоохранительной службы и условия ее прохождения, предусмотрело особый правовой механизм обеспечения и реализации конституционного права на пенсию сотрудников правоохранительных органов, предполагающий получение пенсионных выплат за выслугу лет. Данное право производно от их трудовой деятельности и положенные согласно ему выплаты являются одной из форм социальной защиты сотрудников, должным образом несущих правоохранительную службу.

Законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» регулируются правовые и социальные основы пенсионного обеспечения граждан. Его нормы, оспариваемые гр. А., устанавливают условия назначения сотрудникам правоохранительных органов пенсий за выслугу лет, которые согласуются с положениями Конституции Республики Казахстан.

Подпункт 3 п. 1 ст. 10 Закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» относит сотрудников правоохранительных органов к категории граждан, имеющих право на получение пенсионных выплат при наличии выслуги лет. В размер денежного содержания, учитываемого для пенсионного обеспечения данной категории граждан, включаются должностной оклад и оклад (доплата) по специальному званию, классному чину.

Размер пенсии определяется на день увольнения (исключения из списков личного состава) со службы и подтверждается справкой установленного образца соответствующего органа по последнему месту службы (*п.1 ст.64, п.п.2 и 3 ст.65 Закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»*). Таким образом, условия реализации права на пенсионные выплаты за выслугу лет устанавливаются на момент прекращения лицом правоохранительной службы.

Конституционный Суд отметил, что действующие законодательные акты – законы «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» и «О правоохранительной службе», не содержат норм, регулирующих правовые основания и порядок прекращения пенсионных выплат, назначенных бывшим сотрудникам правоохранительных органов. В пункте 4 ст. 68 Закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», являющегося базовым нормативным правовым актом в этой сфере, предусмотрены только два основания прекращения пенсионных выплат за выслугу лет – смерть пенсионера или его выезд на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан.

Конституционный Суд обратил внимание, что нормы закона о пенсионном обеспечении, являющиеся предметом обращения, включены в Социальный кодекс Республики Казахстан, принятый Сенатом Парламента 16 марта 2023 года.

В результате Нормативным постановлением Конституционного Суда пп. 3 п. 1 ст. 10, п. 1 ст. 64 и п. 2 ст. 65 Закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» были признаны соответствующими Конституции Республики Казахстан в следующем истолковании: прекращение пенсионных выплат за выслугу лет, назначенных в соответствии с Законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», допустимо исключительно в случаях, прямо предусмотренных соответствующим законом, регулирующим вопросы реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение.

При этом решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на ином истолковании пп. 3 п. 1 ст. 10, п. 1 ст. 64 и п. 2 ст. 65 Закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», исполнению не подлежат и должны быть пересмотрены в установленном порядке.

Таким образом, Конституционный Суд Республики Казахстан принял решение о том, что выплату пенсии за выслугу лет нельзя прекратить по основаниям, прямо не предусмотренным законом, даже если пенсионер совершил преступление.

После принятия данного постановления судебные акты по иску гр. А. были пересмотрены и удовлетворены (*по новым доводам*). В результате гр. А. была перечислена сумма невыплаченных пенсионных выплат за 3,5 года в размере более двух миллионов тенге.

Изучение норм действующего законодательства показало отсутствие законодательного запрета на увольнение государственного служащего и сотрудника из правоохранительного органа по собственному желанию или по достижении пенсионного возраста в период проведения в отношении него досудебного или служебного расследования.

Как следствие, на сегодняшний день получателями пенсий являются 28 человек (*21 – МВД, 4 – КУИС, 1 – АПК, 1 – АФМ, 1 – МЧС*), которые, будучи сотрудниками правоохранительных органов, совершили уголовные правонарушения.

Таблица 4. Сотрудники, получающие пенсионные выплаты в 2020-2023 годы

Год	Статус	АПК	АФМ	МВД	КУИС	МЧС
2020	<i>Являются получателями, из них:</i>	-	-	10	2	1
	Пенсионные выплаты за выслугу лет	-	-	9	2	1
	Пенсионные выплаты по возрасту	-	-	-	-	-
	Пособие по инвалидности	-	-	1	-	-
2021	<i>Являются получателями, из них:</i>	-	-	5	2	-
	Пенсионные выплаты за выслугу лет	-	-	5	2	-
	Пенсионные выплаты по возрасту	-	-	-	-	-

	Пособие по инвалидности	-	-	-	-	-
2022	Являются получателями, из них:	1	1	6	-	-
	Пенсионные выплаты за выслугу лет	1	1	6	-	-
	Пенсионные выплаты по возрасту	-	-	-	-	-
	Пособие по инвалидности	-	-	-	-	-
2023	Являются получателями, из них:	-	-	-	-	-
	Пенсионные выплаты за выслугу лет	-	-	-	-	-
	Пенсионные выплаты по возрасту	-	-	-	-	-
	Пособие по инвалидности	-	-	-	-	-
Всего	Являются получателями, из них:	1	1	21	4	1
	<i>Пенсионные выплаты за выслугу лет</i>	1	1	20	4	1
	<i>Пенсионные выплаты по возрасту</i>	-	-	-	-	-
	<i>Пособие по инвалидности</i>	-	-	1	-	-

При существующем недостаточном уровне правосознания и правовой культуры у значительной части государственных служащих особое значение приобретают процессуальные нормы, ограничивающие произвольное усмотрение властных субъектов. Эти нормы служат своеобразной защитой законных интересов и прав иных субъектов, являясь действенным инструментом предотвращения случаев превышения должностных полномочий.

В ходе изучения механизма привлечения государственных служащих к ответственности выявлен существенный недостаток процессуальных норм, который на практике компенсируется дискреционными полномочиями представителей работодателя. Анализ законодательства показал, что отсутствие законодательного запрета на увольнение государственного служащего и сотрудника из правоохранительного органа по собственному желанию в период проведения в отношении него досудебного или служебного расследования дает непосредственному руководителю (*в целях соблюдения корпоративной этики либо в личных интересах*) чрезмерно широкие полномочия, которые предоставляют ему возможность уводить от ответственности своих подчиненных.

Это создает благоприятную почву для злоупотребления дискреционными полномочиями со стороны руководства. Руководитель органа государственной власти при принятии решения об увольнении подчиненного по собственному желанию не обязан обосновывать данное решение, так как оно прямо диктуется нормами законодательства. Полагаем, введение обязательного запрета на такие действия позволит устранить эту проблему и минимизирует риск совершения должностных правонарушений со стороны руководителей.

Эффективное функционирование государственного аппарата зависит, прежде всего, от кадрового обеспечения государственной службы, которая

представляет собой профессиональную деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппаратах, по практическому выполнению задач и функций государства.

Компетентное исполнение служебных обязанностей государственными служащими является гарантией сохранности значимости права и поддержания должного уровня законности и правопорядка в стране. Однако сложившаяся практика, позволяющая руководителям самостоятельно принимать решение об увольнении сотрудника по собственному желанию во время досудебного либо дисциплинарного расследования в отношении последнего, формирует в обществе недоверие к органам государственной власти, провоцирует недовольство населения, а также формирует пул противников действующей системы государственного управления.

Предложение: в целях минимизации коррупционных рисков и нарушений, которые подрывают авторитет государственной службы, а также для снижения нагрузки на судебные органы, предлагаем внести изменения в п. 5 ст. 81 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе».

Изменения должны включать запрет для руководителя правоохранительного органа увольнять сотрудника по собственному желанию до завершения служебной проверки и в период проведения досудебного расследования (*Приложение № 10*).

3. Зарубежный опыт правового регулирования института ограничений в государственной службе

Авторы рассмотрели опыт зарубежных стран при изучении особенностей ограничений на государственной службе. В ходе сравнительно-правового анализа выявлены положительные и негативные тенденции в развитии того или иного правового института.

Системы государственной службы некоторых зарубежных стран отличаются уникальными страновыми характеристиками и институциональными признаками, основанными на исторических, культурных и административных традициях. Это, в свою очередь, определяет структуру этих систем и, более того, их способность эволюционировать и развиваться с течением времени. Это также можно объяснить присутствием конкретных факторов уязвимости, политическими условиями, историческим стечением обстоятельств и возможностями для реформ в различных странах.

Изучая опыт разных стран мира, представляет необходимым рассмотреть положительный опыт по внедрению в отечественное законодательство института безупречной репутации, механизма защиты прав государственных служащих - профессиональные союзы, передачи имущества в доверительное управление, обеспечение соразмерного социального пакета и т.д.

Целью настоящего раздела монографии является изучение и анализ зарубежного опыта внедрения указанных выше правовых инструментов, оценка возможности их применения в Республике Казахстан и выработка рекомендаций внедрения в национальную модель.

3.1. Международные нормы правового регулирования ограничительных мер в государственной службе

Международные стандарты государственной службы играют ключевую роль в формировании прозрачных, ответственных и эффективных систем управления в различных странах мира. Указанные стандарты определяют рамки ответственного поведения и ограничения для государственной служащих, чтобы предотвратить конфликт интересов, коррупцию и злоупотребление властью.

В наше время, когда глобальные вызовы требуют комплексных решений и координации усилий, значимость таких стандартов становится особенно важной.

Международные нормы могут быть включены во внутреннее законодательство через процесс их ратификации или принятия законов, соответствующих международным стандартам и обязательствам, принятым страной.

Казахстан, являясь членом многочисленных международных организаций и сторонником международного права, обязан соблюдать и

применять международные нормы в соответствии со своими международными обязательствами.

С точки зрения К.К.Мусина развитие современного международного права невозможно представить без международного договора.¹⁷⁰

По мнению О.Н.Сафоновой международное право оказывает влияние на формирование новых норм и принципов в национальной правовой системе Республики Казахстан, способствующих укреплению межгосударственного сотрудничества и внедрению современных технических стандартов. Это в значительной мере связано с внесением изменений и дополнений в национальное законодательство в результате присоединения Казахстана к многосторонним конвенциям.¹⁷¹

В соответствии с нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» международные договоры играют важную роль в обеспечении судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.¹⁷²

Законодательство Республики Казахстан в отношении прав и обязанностей государственных служащих в текущий момент требует полного правового анализа, в том числе сравнительно-правового исследования с актами международного и иностранного элементов в целях разработки результативной системы нормативно-правовых актов, которые в свою очередь ориентированы на усовершенствование государственного управления и социума.

В источниках отечественной доктрины в настоящее время содержится достаточно небольшое количество исследований, направленных на правовое регулирование государственных служащих Республики Казахстан. В этой связи, отмечается релевантность модернизации законодательства Республики Казахстан в части правового регулирования ограничений государственных служащих ввиду анализа международных актов, а также законодательств иностранных государств.

В соответствии со статьей 10 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»¹⁷³ Конституция занимает первое положение в иерархии нормативно-правовых актов, обладает высшей юридической силой.

¹⁷⁰ Мусин.К.К. «Имплементация норм права международных договоров в национальное законодательство Республики Казахстан»// Государственное управление и государственная служба.№3 (2014) с.139-144

¹⁷¹ Сафонова О.Н взаимодействие права Республики Казахстан и международного права. Московский журнал международного права [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.mjil.ru/jour/article/download/1177/1082>

¹⁷² Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» №1» от 10 июля 2008 года.

¹⁷³ Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 № 480-V ЗРК. Доступ в электронном формате: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480/z480_1.htm

Так, Конституция в свою очередь подчеркивает в пункте 3 статьи 4 приоритетность ратифицированных международных договоров перед национальным законодательством Республики Казахстан.¹⁷⁴

Следовательно, Конституция констатирует, что основополагающие нормы международного права считаются частью правовой системы Казахстана и ветви государственной власти должны осуществлять свою деятельность также на основе норм международного права.

Несомненно, ключевую позицию в формировании стандартов в области прав человека принадлежит ООН, в частности, резолюциям ГА ООН. Указанные резолюции носят для международного сообщества рекомендательный характер и не обязывают государства какими-либо юридическими обязательствами. Вместе с тем, ввиду высокого морально-политического статуса указанных документов, отдельные положения приобрели статус международного обычая.

10 декабря 1948 года ГА ООН была принята Всеобщая декларация прав человека в виде резолюции ГА ООН и носящая лишь рекомендательный характер. Республика Казахстан осуществляет нормы указанной Декларации со 2 марта 1992 года.

Несмотря на это, конституции многих стран мира непосредственно ссылаются на Всеобщую декларацию и включают целый ряд ее положений. Поэтому принятая в 1948 году в качестве «стандарта, к достижению которого должны стремиться все народы и все государства», Всеобщая декларация сегодня является одним из основных источников права, служит своеобразной моделью, которая широко используется многими странами для разработки положений конституций, законов и документов, относящихся к правам человека.

В основе Всеобщей декларации прав человека лежит положение о том, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах» (статья 1).

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными Декларацией, без какого бы то ни было различия.

Тем не менее, пользование правами не может быть безгранично. Поэтому Всеобщая декларация прав человека предусматривает и возможность ограничения прав.

Ограничения должны устанавливаться только законом и лишь «... с целью обеспечения должного признания и уважения прав свобод других людей и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (статья 29).

Тем самым, закрепляя на конституционном уровне приверженность принципам и нормам международного права, а также стремление к утверждению себя демократическим, светским, правовым и социальным

¹⁷⁴ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. Доступ в электронном формате: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

государством, Республика Казахстан проводит политику по внедрению международных стандартов в национальное законодательство по ключевым направлениям развития, в числе которых – ограничение государственной службы.

Казахстан ратифицировал ряд фундаментальных международных договоров. В соответствии с пунктом 2 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.¹⁷⁵

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (ратифицировано 28 ноября 2005 года) провозглашает, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации должен иметь следующие права и возможности:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.¹⁷⁶

Видится целесообразным отметить статью 23 Всеобщей декларации прав человека о праве на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, равную оплату без дискриминации; статью 8 касательно запрета принуждения к принудительному и обязательному труду (за исключением указанных в данной норме пунктов) и аналогичные нормы (статьи 6,7,8,9) касательно гарантий со стороны государств в осуществлении основных прав в сфере труда в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах¹⁷⁷ (ратифицирован 21 ноября 2005 года), а также в ряде конвенций Международной организации труда.¹⁷⁸

В системе международно-правовых актов – источников правового регулирования труда государственных служащих – важное место принадлежит конвенциям и рекомендациям Международной организации

¹⁷⁵ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года//Доступ в электронном формате: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

¹⁷⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. Доступ в электронном формате: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹⁷⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. Доступ в электронном формате: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

¹⁷⁸ Перечень международных договоров (многосторонних) и конвенций, участницей которых является Республика Казахстан. Доступ в электронном формате: <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/article/details/7148?lang=ru>

труда (МОТ), в своей совокупности составляющим, так называемый Международный трудовой кодекс.¹⁷⁹

В актах МОТ сконцентрирован большой опыт регулирования труда и социальной защиты наемных работников, поэтому многие содержащиеся в них положения могут быть использованы в правовом регулировании труда и социальной защиты государственных служащих.

Государственные служащие рассматриваются Международной организацией труда в качестве особой категории наемных работников, как правило, пользующихся общими для всех трудящихся социально-экономическими правами.

Так, Конвенция МОТ № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (1978) определяет государственных служащих как лиц, нанятых государственными органами. Как отмечается в преамбуле этой Конвенции, ее принятие вызывается необходимостью урегулирования трудовых отношений между государственными органами власти и организациями государственных служащих.

Конвенция устанавливает гарантии защиты государственных служащих от дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости.

В документе подчеркивается, что государственные служащие, так же, как и другие трудящиеся, пользуются гражданскими и политическими правами, при условии соблюдения обязательств, вытекающих из их статуса и характера выполняемых ими функций. В этом плане среди государственных служащих выделяются лица, занимающие высокие посты, чьи функции относятся к определению политики или управлению, военнослужащие и служащие правоохранительных органов. Гарантии, предусмотренные Конвенцией, применяются к этим лицам в той мере, в какой это предусматривает национальное законодательство.

В то же время на государственной службе необходимо устанавливать дополнительные гарантии социально-трудовых прав и свобод, в том числе свободы объединений. К таким гарантиям, в частности, относятся меры дополнительной защиты служащих от дискриминации по признаку членства в профессиональных объединениях, а также защиты профессиональных организаций служащих от влияния государственных органов.

В общем можно сказать, что Международная организация труда ориентирует национального законодателя на то, чтобы признавать, законодательно закреплять и защищать социально-трудовые права государственных служащих, принадлежащие им как наемным работникам. Законодательство может устанавливать особые правила и процедуры реализации некоторых из этих прав (таких как право на защиту от

¹⁷⁹ Неверова А.С. «К вопросу о терминологической сущности понятия «международный трудовой кодекс». Современные проблемы науки и образования, 2010. № 1. С. 136.

безработицы, на объединение для защиты своих профессиональных интересов, на участие в установлении условий труда, на социальное обеспечение), но при этом их объем, и общий уровень гарантий реализации не должны снижаться.

Международная организация труда исходит из принципов умеренности в установлении особенностей труда на государственной и муниципальной службе, дифференцированного подхода к тем или иным категориям служащих, недопустимости произвольного и несоразмерного ограничения их прав.

Именуемая Конвенция 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе была принята по той причине, что декларируемые положения ранее опубликованных конвенции МОТ не охватывают весь спектр регулирования в отношении деятельности государственных служащих.¹⁸⁰

В Конвенции подчеркивается, что государственные служащие пользуются защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы, объединения в области занятости (статья 4), организации государственных служащих обладают независимостью от государственных органов власти (статья 5), представителям организаций государственных служащих предоставляются такие возможности, которые позволяют им быстро и эффективно выполнять свои обязанности, как в их рабочее время, так и вне его (статья 6), в случае конфликта должны приниматься меры, направленные на организацию переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих (статья 7).

В этой связи, принимая во внимание, что Республика Казахстан не является участницей данного международного правового акта, рекомендуется рассмотреть вопрос ратификации настоящей Конвенции.

Несмотря на признанные нормы международного права в трудовой сфере, в том числе в отношении государственных служащих, каждое государство регулирует правоотношения и национальными законодательными актами. Рассматривается спектр вопросов, связанных с правами, свободами, обязательствами представителей государственной службы. Однако также устанавливаются ограничения и запреты, которые являются важным элементом государственного управления в целях предотвращения конфликта интересов, защиты интересов общества и государства, укрепления доверия со стороны народа, обеспечение честного и эффективного выполнения возложенных функциональных обязанностей во благо людей и страны.

В свою очередь в Республике Казахстан также существуют ограничения, связанные с пребыванием на государственной службе, основные из которых

¹⁸⁰ Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе №151 от 27 июня 1978 года. Доступ в электронном формате: file:///C:/Users/User/Downloads/wcms_c151_ru.pdf

прописаны в статье 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе».

Так, государственному служащему в Казахстане запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности; быть депутатом представительного органа; заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой организацией не входит в его должностные полномочия в соответствии с законодательством Республики Казахстан, и другие запреты, ограничения, указанные в законе.

Нормативное закрепление возможности ограничения прав граждан имеет двойственный характер. С одной стороны, оно позволяет государствам вводить ограничения в пользование определенными правами в соответствии с международными правовыми нормами. С другой же стороны, оно защищает граждан от произвольных действий государства по ограничению их прав.

В целом нормы международного права, определяющие основные цели ограничения прав и свобод граждан, в нашей стране рассматриваются в качестве общего ориентира для национального законодательства и включают такие принципы, как подотчетность, прозрачность, недискриминация и этическое поведение.

Как ранее упоминалось, запреты и ограничения необходимы в целях результативности деятельности государственных служащих. Но также, степень развития государственной службы влияет на экономическое развитие государства, как на примере США и выводов руководства страны.¹⁸¹

Еще одним важным международным стандартом в области защиты прав государственных служащих является Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека, ETS, No005) от 4 ноября 1950 года (ЕКПЧ).

Данный документ не ратифицирован нашим государством.

ЕКПЧ закрепляет право на жизнь, свободу и безопасность, гарантирует справедливое судебное разбирательство, эффективное средство правовой защиты, на уважение частной жизни, свободу мысли и религии, выражения мнения и собраний, а также запрещает пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, рабство и принудительный труд.

В качестве обеспечения принятых государствами на себя обязательств явилось создание Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

Любой гражданин или житель страны совета Европы, считающий, что его права и свободы, закрепленные какой-либо статьей ЕКПЧ, были нарушены, имеет возможность обратиться в ЕСПЧ, если соответствующая

¹⁸¹ Попова А.А. «Запреты в современном российском праве» / А.А. Попова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – Тольятти, 2007. -231 с.

статья была ратифицирована государством, которое обвиняется в нарушении прав.

Тем не менее, наряду с признанием прав и свобод высшей ценностью, ЕКПЧ предусматривает и возможность ограничения прав (статьи 16, 17, 18).

В сравнении с ВДПЧ, ограничения, предусмотренные в ЕКПЧ, более конкретны и детализированы. Это связано с тем, что она была разработана для создания правового механизма, который обеспечивает соблюдение прав человека и позволяет государствам-участникам вводить ограничения только при наличии четко определенных оснований.

Так, статья 17 ЕКПЧ затрагивает запрет злоупотребления правами. Этот принцип важен для предотвращения использования прав и свобод в целях, противоречащих их изначальному значению. В контексте международных норм, регулирующих ограничения для государственных служащих, данный принцип также может быть адаптирован и применен.

Статьей 8 ЕКПЧ закреплено, что ограничения допускаются в интересах национальной безопасности, общественной безопасности или экономического благосостояния страны, для предотвращения беспорядков или преступлений, защиты здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10 ЕКПЧ предусматривает возможность ограничения свободы выражений мнений ради защиты национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения конфиденциальной информации или для поддержания авторитета и беспристрастности судебной власти.

Следовательно, ЕКПЧ вводит более детализированные и конкретные основания для ограничения прав человека по сравнению с ВДПЧ. Это обеспечивает более строгий контроль за соблюдением прав человека и позволяет государствам-участникам вводить ограничения только при наличии четко определенных и обоснованных причин. Такие механизмы помогают избежать произвольных и необоснованных ограничений, защищая права и свободы граждан в рамках международного права.

Между тем, с точки зрения польского ученого Адама Боднара утверждение об эффективности данной Конвенции в Польше является преждевременным, поскольку на практике рассмотрение дел ЕСПЧ требует длительного времени. По мнению Борисовой Е.А. право на справедливое судебное разбирательство и соответствующая ему обязанность государства обеспечить эффективные средства правовой защиты имеют широкую трактовку, которая раскрывается в решениях и постановлениях ЕСПЧ, а также резолюциях и рекомендациях Комитета министров Совета Европы.¹⁸²

¹⁸² Борисова Е.А. Проверка судебных актов по гражданским делам. Москва.2005// Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Эбзеев Б.С. рассматривает ЕКПЧ как трансформационный акт, в рамках которого прецеденты Европейского суда, выработанные в процессе применения и толкования Конвенции, становятся обязательными и подлежат исполнению всеми субъектами.¹⁸³

Тем не менее, данную точку зрения поддерживают далеко не все ученые.

К примеру, по мнению Николаева А.М. имплементация ЕКПЧ в национальную правовую систему требует четкого определения ее статуса среди источников права Российской Федерации. В юридической науке отсутствует однозначное мнение о том, следует ли рассматривать Европейскую конвенцию как источник конституционного права. Также существует проблема установления правового значения решений ЕСПЧ в контексте конституционного правового регулирования.¹⁸⁴

Мы также разделяем данную позицию. На наш взгляд, ратификация ЕКПЧ является преждевременной для Казахстана из-за необходимости значительных реформ в национальной правовой системе и укрепления институциональных механизмов, в первую очередь, независимости судебной власти, работы правозащитных органов и других государственных структур, отвечающих за соблюдение законов и прав человека.

Следующим документом является **Венская конвенция о праве международных договоров** (Венская конвенция), разработанная Комиссией международного права ООН 23 мая 1969 года.¹⁸⁵

Данная норма кодифицирует принципы и правила, регулирующие заключение, исполнение и прекращение международных договоров между государствами.

Учитывая важнейшую роль договоров в истории международных отношений, 31 марта 1993 года Казахстан присоединился к указанной конвенции.

В соответствии со ст.24 Венской конвенции при решении вопроса о возможности применения норм международных договоров Республики Казахстан, судам необходимо исходить из того, что международный договор вступает в силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные их участниками.

При отсутствии договоренности международный договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвующих в переговорах государств на обязательность для них договора.

Международный договор подлежит применению, если Республика Казахстан выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством подписания договора, обмена документами,

¹⁸³ Султанов А.Р. О применении судами постановлений Европейского Суда по правам человека// Российский судья. 2008. №9. С.12.

¹⁸⁴ Николаев А.М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации: диссертация. Российский государственный социальный университет. Москва.2012.-512с.

¹⁸⁵ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года

ратификации договора, его принятия, утверждения, присоединения к договору либо любым другим способом, о котором условились договаривающиеся стороны.

В соответствии со ст.28 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, международные договоры не имеют обратной силы, если это прямо не предусмотрено в договоре. При этом должны быть соблюдены требования пп.5 ст.77 Конституции Республики Казахстан. В свою очередь отмечается, что Республика Казахстан присоединилась к Конвенции постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 года.¹⁸⁶

Указанные принципы обязывают государство – участника международного договора исполнять его положения именно в контексте международных стандартов и принципов, а не руководствоваться положениями национального законодательства, которые могут противоречить международным нормам.

Согласно ст.27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, подписав международный договор, государство обязуется обеспечить его выполнение. Государство не может, ссылаясь на нормы своего национального права, отказаться от выполнения международного договора, участником которого оно является.

Государства обязываются уважать и добросовестно исполнять нормы международного права: нормы *jus cogens*; договоры, воплощающие эти нормы; нормы обычного права; общие правовые принципы; обязательные к исполнению нормативные акты международных организаций; определенные односторонние акты, порождающие международные обязательства.¹⁸⁷

Следует отметить, что Казахстан активно стремится к гармонизации национального законодательства с нормами международного права. Одним из наиболее ярких примеров данного процесса являются *модельные законодательные акты*. Эти акты подчеркивают важность международного права в формировании национальных правовых норм, служа основой для имплементации международных стандартов.

Таким примером является Международный кодекс поведения государственных служащих ООН, также известный как Модельный кодекс, принятый Резолюцией 51/60 ГА ООН 12 октября 1996 года.

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы NR10 от 11 мая 2000 года странам предложено руководствоваться Модельным кодексом поведения государственных служащих при соблюдении национального

¹⁸⁶ Постановление Верховного Совета Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года» от 31 марта 1993 года. Доступ в электронном формате: https://adilet.zan.kz/rus/docs/B930004700_

¹⁸⁷ Экономидес К.П. Демократия, внешняя политика и международное право // Право и политика. - 2002. -№9. - С. 87

законодательства и принципов, регулирующих деятельность государственной администрации.¹⁸⁸

Указанные рекомендации включают целый комплекс мер, направленных на повышение этичности, прозрачности и подотчетности государственных служащих. Многие страны Европейского Союза адаптировали свои национальные кодексы поведения для государственных служащих, руководствуясь принципами Модельного кодекса.

Этот документ устанавливает стандарты этики и поведения государственных служащих по всему миру, направленные на повышение честности, прозрачности и подотчетности в государственной службе.

Помимо этого, в кодексе предусмотрен ряд ограничений для государственных служащих.

К примеру, в соответствии со статьей 15 Модельного кодекса государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции, занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, государственный служащий должен спросить мнение своего непосредственного начальника.

Статьей 18 Модельного кодекса закреплено, что государственный служащий не должен ни просить, ни принимать подарки, услуги, приглашения и любые другие выгоды, предназначенные для него или для его семьи, родственников, близких друзей, а также для лиц или организаций, с которыми он имеет или имел деловые или связанные с политикой отношения, способные повлиять или создать видимость влияния на беспристрастность, с которой он или она исполняют свои служебные обязанности, или которые могут быть вознаграждением или создать видимость вознаграждения, имеющего отношение к выполняемым служебным обязанностям.

Под эту категорию не подпадают обычное гостеприимство и мелкие подарки. В случае, когда государственный служащий не знает, может ли он принять подарок или воспользоваться гостеприимством, то он обязан спросить мнение у своего непосредственного начальника.

Согласно статье 26 Модельного кодекса государственный служащий не должен использовать свою принадлежность к государственной службе для получения работы за ее пределами. Также он не должен допускать, чтобы перспектива другой работы способствовала реальному или потенциальному столкновению интересов или создавала видимость такого столкновения.

Бывший государственный служащий не должен в течение определенного периода также действовать от имени какого бы то ни было

¹⁸⁸ Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. N R (2000) 10 «О кодексах поведения для государственных служащих»// Совет Европы и Россия, No2,2000

лица или организации в деле, по которому он действовал или консультировал от имени государственной службы, что дало бы дополнительные преимущества этому лицу.

Помимо этого, бывший государственный служащий не должен использовать или распространять конфиденциальную информацию, полученную им в качестве государственного служащего.

Кроме того, статья 27 Модельного кодекса устанавливает ограничения с бывшими государственными служащими, запрещая им предоставлять особый доступ в административные органы и оказывать особое внимание.

Следующим международным модельным законом являются Стандарты поведения для международной гражданской государственной службы (UNDP), которые включают рекомендации по управлению государственной службой, включая такие аспекты как обучение, подбор, оценку и мотивацию сотрудников (разработаны Комиссией по международной гражданской службе в 2001 году)¹⁸⁹.

Ранее указанным стандартам предшествовали стандарты 1954 года, подготовленные Консультативным советом по международной гражданской службе.

Указанный закон устанавливает нормы этического поведения, профессиональной ответственности и рабочие принципы для сотрудников международных организаций.

Согласно данным стандартам международная гражданская служба несет ответственность за воплощение в жизнь традиций государственного управления, основанных на принципах компетентности, добросовестности, беспристрастности, независимости и благоразумия.

Понятие добросовестности, зафиксированное в Уставе Организации Объединенных Наций, охватывает все аспекты поведения международного гражданского служащего и включает такие качества как честность, правдивость, беспристрастность и неподкупность.

Под беспристрастностью подразумевается терпимость и сдержанность, особенно в отношении политических и религиозных убеждений.

В связи с тем, что гражданские служащие наделены особым призванием – служению идеалам мира, уважению основных прав, экономического и социального прогресса и международного сотрудничества, их поведение должно соответствовать самым высоким стандартам.

Однако, данные стандарты являются рекомендательными и не обязательными. Они служат ориентиром для международных организаций и государств, представляя рекомендации по внедрению передовых практик и соблюдению этических принципов в работе гражданской службы.

Для беспристрастности международной гражданской службы международные гражданские служащие должны сохранять

¹⁸⁹ Public Service Employment Act. – Canada, S.C., 2003. – 22 s.

независимость от любых властей вне их организации; их поведение должно отражать такую независимость.

Резюмируя, следует отметить, что международные стандарты ограничительных мер в отношении государственных служащих являются неотъемлемой частью правового инструментария, необходимого для формирования эффективного, справедливого и прозрачного государственного управления в условиях современного мира.

Несмотря на признание международных норм в трудовой сфере, включая те, что касаются государственных служащих, каждое государство самостоятельно регулирует данные правоотношения посредством своего национального законодательства.

Однако устанавливаются ограничения и запреты, которые играют ключевую роль в государственном управлении. Они необходимы для предотвращения конфликтов интересов, защиты общественных и государственных интересов, сохранения доверия граждан, а также для обеспечения честного и эффективного выполнения служебных обязанностей в интересах общества и страны.

Влияние международного права на законодательство Республики Казахстан проявляется преимущественно во введении новых правовых норм или отмене некоторых существующих положений, которые не соответствуют основным принципам международного права или обязательствам, взятым на себя Казахстаном в рамках международных соглашений.

В целом, мы считаем, что национальное законодательство соответствует международным стандартам в области прав, регулирующих ограничения для государственных служащих.

Тем не менее, полагаем необходимым регулярно проводить оценку и мониторинг соблюдения этих стандартов.

Согласно научной точки зрения почетного профессора права и политологии Йельского университета Сюзан-Роуз Акерман выбор правовых норм и их влияние на регулирование напрямую касается с вопросом уровня этичности, эффективности государственных служащих.

Как отмечает Охотский Евгений Васильевич, на основании утверждений правовой доктрины провозглашается несколько моделей запретов государственных служащих:

- англосаксонская модель;
- романо-германская модель;
- восточноазиатская модель.¹⁹⁰

Вышеуказанные модели отличаются с учетом правовых традиций и культурной характерностью различных государств.

¹⁹⁰ Охотский Е.В. «Правовой статус государственного служащего Российской Федерации» / Е.В. Охотский, -Государство и право, 2003. – № 9. С. 17-23.

3.2 Институт ограничительных мер в государственной службе зарубежных стран

Изучая особенности ограничений на государственной службе, представляется важным обратиться к практике зарубежных стран, поскольку именно сравнительно-правовой анализ позволяет выявлять положительные и негативные тенденции в развитии того или иного правового института.

Системы государственной службы отличаются уникальными страновыми характеристиками и институциональными признаками, основанными на исторических, культурных и административных традициях. Это, в свою очередь, определяет структуру этих систем и, более того, их способность эволюционировать и развиваться с течением времени. Это также можно объяснить присутствием конкретных факторов уязвимости, политическими условиями, историческим стечением обстоятельств и возможностями для реформ в различных странах.

Изучая опыт разных стран мира, отличия в реформах или политике и методах развития являются скорее правилом, чем исключением. Изменения в системах государственной службы вряд ли представляют собой некую форму подхода с чистого листа, когда все страны начинают процесс административной реформы с одной и той же отправной точки или двигаются шаг за шагом по заранее установленному курсу.

В соответствии с их историческими корнями и связями с политическими, экономическими и социальными системами, системы государственной службы испытывают «критические моменты», которые оказывают влияние на темп и широту охвата ключевых реформ.

Даже в развитых в технологическом и политическом плане странах необходимость изменений побуждает к развитию. Причины такой необходимости варьируются от охраны окружающей среды до восстановления доверия к правительству.

Вызову также обусловлены глобализацией финансовых и трудовых рынков и необходимостью ускоренного экономического роста и устойчивого развития на основе равноправия. Меняющиеся требования предполагают необходимость нового типа государственных служащих. Растет необходимость в государственных служащих, которые могут проявлять инициативу в различных политических сферах и вопросах, и могут играть активную роль в отличие от традиционных бюрократов.

Началом любой карьеры является поступление на службу. Английские специалисты еще в 1920 году писали, что «... человек не может быть хорошим полицейским, если не обладает более чем средними умственными способностями, хорошей памятью и наблюдательностью, в нем должны сочетаться высокие моральные, умственные и физические качества, которые не обязательны для людей иной профессии. Он всегда должен действовать тактично и благоразумно и проявлять инициативу в различных непредвиденных обстоятельствах.

На полицейского возлагается гораздо больше ответственности, чем на должностных лиц другой специальности¹⁹¹. Сегодня во всех зарубежных странах существует ряд условий, которым должны соответствовать претенденты на работу в полицейском аппарате. Наряду с общими требованиями, для всех государственных и муниципальных служащих существует и (обусловленных спецификой полицейской деятельности) ряд специальных.

К ним относятся: определенный возраст, необходимый образовательный уровень, отсутствие уголовных наказаний и дисциплинарных взысканий, а также аморального поведения в прошлом, способность к логическому мышлению, наличие инициативы, быстрой реакции и т.д.

Российская Федерация

Творческая деятельность - это процесс создания качественно новых объектов, духовных ценностей или итогов, которые невозможно прямо вывести из начальных условий. Творчество требует свободы мысли, интуиции, воображения и эстетического восприятия. Творчество может проявляться в разных видах деятельности, таких как искусство, наука, образование, спорт и т.д.

При этом в Российской Федерации – организация свадеб может считаться творческой деятельностью, если она соответствует признакам творческого труда, установленным законодательством России.

Согласно ст.132.1 Трудового кодекса Российской Федерации, творческий труд – это труд, связанный с созданием произведений науки, литературы, искусства и других результатов интеллектуальной деятельности, а также с использованием и распространением.

Таким образом, организация свадеб в Российской Федерации является творческой деятельностью, если она включает в себя создание оригинальных идей, концепций, сценариев, дизайнов, декораций и других элементов, которые придают свадьбе индивидуальность и характер. Организатор свадеб должен обладать творческими способностями, воображением, вкусом и чувством стиля, а также уметь учитывать пожелания и предпочтения клиентов.

Творческая деятельность в России представляет собой процесс, в результате которого создается что-то новое, чего не было ранее.

Это может быть новый результат, средства достижения этого результата или новая задача.

Творческий труд – это любой вид деятельности человека, который меняет природу и социальную действительность в зависимости от его потребностей.

Право на объединение в профессиональные союзы относится к числу основных прав гражданина Российской Федерации. Оно гарантируется ст. 30

¹⁹¹ Вестник МВД России.2009 № 5. С.72.

Конституции Российской Федерации, которая предусматривает, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Польша

Законом Польши «О государственной гражданской службе» от 21.11.2008 г. определен круг лиц (чиновники и сотрудники гражданской службы) входящих в состав корпуса, а также обязанности, права и ответственность его членов.

Требования к кандидатам на государственную службу закреплены ст.4 Закона «О государственной гражданской службе» Польши, где отражено, что могут быть граждане, не имеющими судимостей за умышленное преступление или умышленное налоговое преступление, имеющие квалификацию, требуемое в гражданской службе, пользующиеся «безупречной репутацией».

Молдова

Интересен опыт Национального института юстиции Молдовы (НИЮ).

Институт финансируется из государственного бюджета и является учреждением, осуществляющим подготовку и обучение специалистов в сфере правосудия.

Основные функции – начальное обучение кандидатов на должности судьи и прокурора, непрерывное обучение действующих судей и прокуроров, а также других специалистов в сфере юстиции.

Изучение устава Института показало, что преподаватели Института отбираются на конкурсной основе из лучших профессионалов из числа судей, прокуроров, преподавательских кадров высшего юридического образования и других специалистов, работающих в областях, являющихся объектом организованных Институту курсов начального и непрерывного обучения.

При этом одними из критериев для отбора преподавателей являются безупречная репутация в сфере деятельности и неподкупность (п.5 ст.11 Устава).

Аналогично требование «безупречной репутации» распространяется и на руководителя стажировки (п.4 ст.24 Устава).

При приеме на работу преподаватель или руководитель стажировки подвергается анкетированию на «честность», «добропорядочность» и «деловую репутацию», которое проводится в соответствии с разработанными Положением о тренерах и Методикой его реализации.

Вследствие чего требование, которому должен соответствовать кандидат, является обладание «безупречной репутацией». Его сложно интерпретировать и применять, поскольку оно не было уточнено в законе.

«О безупречной репутации» можно говорить в двух аспектах. Первый относится к моральным вопросам, то есть к правилам и ценностям, повсеместно соблюдаемым обществом.

Понятие безупречной репутации надо рассматривать сквозь призму эталона профессиональной этики. Определение этого невыразительного понятия принадлежит в каждом индивидуальном случае органам, применяющим право, особенно судам.¹⁹²

Считаем, что требование о безупречной репутации должно быть включено во все законы, в которых определяются условия, позволяющие претендовать на государственной должности.

Понятно, что морально-нравственное поведение учитывается при принятии решения о включении в списки претендентов, но поскольку данная норма не закреплена законодательно, то ее можно или игнорировать, или, догадываясь о проблемах этического характера, допустить до занятия какой-либо должности государства по собственному, часто субъективному, усмотрению лица (органа), который вправе принимать такие решения.

Федеративная Республика Германия

В Германии государственная служба появилась одной из первых в Европе. Она строилась на основе принципов верности службе, законности, единства, профессионализма и стабильности.

«Государственная служба» - понятие, которое после Второй мировой войны было вытеснено в Германии понятием «публичная служба». В настоящее время «публичная служба» в функциональном плане понимается как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц и должностей, выполнение публичных функций которых составляет содержание их деятельности.

В юридическом плане публичная служба охватывает две основные группы, которые включает в себя: отношения с чиновниками и отношения с наемными лицами – служащими и рабочими государственных учреждений.¹⁹³

Регулирование деятельности государственных служащих в Германии широкое и в составе перечисляются следующие законодательные акты: Основной закон (Конституция) Германии, Закон о государственной службе, Закон о правовом регулировании государственной службы и законодательные акты, которые регулируют правоотношения федеральных служащих. Сами положения базируются безусловно, первоначально в Основном Законе Германии, то есть в Конституции от 23 мая 1949 г. (Grundgesetz).¹⁹⁴

В свою очередь согласно Конституции, у государственных служащих предусмотрены особые преимущества, тем не менее, также с учетом ограничений и запретов.

¹⁹² H. Szewczyk *Zatrudnienie w służbie cywilnej*. Monografia, Bydgoszcz –Katowice 2006., с.41

¹⁹³ КУльжамбекова А.Е. «Система кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан» /А.Е. Кульжамбекова, Г.К. Сулейменова. - Астана: ТОО «Дэме», 2014. -209 с.

¹⁹⁴ Конституция зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия / В.В. Маклаков. М., 2007.

В соответствии с частью 3 статьи 1 Grundgesetz: «...основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право». Однако их осуществление может быть ограничено, если этого требует обеспечение принципов «профессиональной государственной службы» (часть 4 и 5 статьи 33 Конституции).¹⁹⁵

Ограничения и запреты:

- бипатриды (наличие у лиц двойного гражданства);
- ношение мусульманской одежды. В Бундестаге в 2017 году был принят соответствующий закон по той причине, что они мешают идентификации путем закрытия лица. Касается эта норма в основном судей, военных и в целом государственных служащих;
- забастовки под запретом;
- запрещается заниматься коммерческой деятельностью персонально либо через доверительных физических и юридических лиц;
- ограничивается занятие другой деятельностью помимо той, что не причастно к основной деятельности и не вызывает конфликт интересов и без вспомогательной оплаты труда;
- после отставки в течение 5 лет можно заниматься иной деятельностью лишь после особого заявления и подтверждения руководства;
- запрещено влияние личных интересов на возложенные функциональные обязанности;
- нанесения вреда интересам государства.¹⁹⁶

Достаточно новым ограничением является лимит командировок по работе с целью не только экономии, но и экологии. Государство таким образом старается снизить выбросов CO₂.¹⁹⁷

Ограничение занятия иной деятельностью помимо основной работы в принципе возможно «в особых случаях, если речь идет о государственных интересах или имеются другие веские причины и, если отвлечение государственного служащего на другие виды деятельности не мешают выполнению им своих непосредственных обязанностей, а время, в течение которого он отсутствовал на службе, будет впоследствии отработано».¹⁹⁸

Осуществляется оно при наличии письменного заявления и соответствующего разрешения в ответ. Параграф 43 Рамочного закона ограничивает представителей государственной службы принимать подарки,

¹⁹⁵ Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Часть 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия / И.Н. Барцица. М. 2005. С. 183

¹⁹⁶ Правовое регулирование государственной службы в Германии / Костерина Е.Н. // Киберленинка. Доступ в электронном формате: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-gosudarstvennoy-sluzhby-v-germanii/viewer>

¹⁹⁷ В ФРГ примут закон о внешнем виде чиновников, 24 февраля 2021 г. Доступ в электронном формате: <https://rg.ru/2021/02/24/v-frg-primut-zakon-o-vneshnem-vide-chinovnikov.html>

¹⁹⁸ Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Часть 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия / И.Н. Барцица. М. 2005. С. 183

вознаграждения, однако могут быть исключения, в случае согласия непосредственных руководителей.

В Германии существует интересный закон, который в свою очередь в какой-то степени и защищает трудовых лиц, в том числе и государственных служащих. Так, согласно Закону о защите от увольнения,¹⁹⁹ работодатели должны придерживаться принципа справедливости при увольнении, то есть также без окончательных результатов служебного либо досудебного расследования увольнение не представляется возможным. В случае нарушения можно защитить свои права и интересы в Трудовом суде (Arbeitsgericht).

К кандидатам в сотрудники полиции Германии требования выглядят следующим образом:

- гражданство Германии (в настоящее время принимаются и граждане Евросоюза);
- согласие с Конституцией Германии;
- отсутствие судимости и нахождения под следствием;
- наличие определенного социально-экономического статуса (жилье, уплата налогов и т.д.).

Процедура конкурсного отбора:

- медицинская комиссия,
- возраст не старше 32 лет (в последующем это может быть отменено в соответствии с нормами Евросоюза);
- допуск к учебе в вузе (22% обучающихся);
- доказательство изучения английского языка в течение 6 лет;
- водительское удостоверение;
- знание основ обработки текста, компьютерные навыки;
- рост не ниже 1,63 см – для женщин и 1,68 см – для мужчин;
- необходимый индекс массы тела.

В Казахстане существуют аналогичные запреты, к тому же хотим отметить, что в нашем государстве не предусмотрено бипатридность, то есть двойное гражданство.²⁰⁰ В Германии, в свою очередь, лицо может иметь гражданство двух стран, однако, по нашему мнению, поскольку вопрос касается государственной службы, лицам данной категории не предоставляется возможным деятельность государственного служащего.

Как утверждает профессор И.Н.Барциц, ограничение занятия иной деятельностью помимо основной работы в принципе возможно «в особых случаях, если речь идет о государственных интересах или имеются другие веские причины и, если отвлечение государственного служащего на другие виды деятельности не мешают выполнению им своих непосредственных обязанностей, а время, в течение которого он отсутствовал на службе, будет

¹⁹⁹ Kündigungsschutzgesetz. Доступ в электронном формате: <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

²⁰⁰ Пункт 3 статьи 10 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. Доступ в электронном формате: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

впоследствии отработано».²⁰¹ Осуществляется оно при наличии письменного заявления и соответствующего разрешения в ответ. Параграф 43 Рамочного закона ограничивает представителей государственной службы принимать подарки, вознаграждения, однако могут быть исключения, в случае согласия непосредственных руководителей.

В Германии существует интересный закон, который в свою очередь в какой-то степени и защищает трудовых лиц, в том числе и государственных служащих. Так, согласно Закону о защите от увольнения²⁰², работодатели должны придерживаться принципа справедливости при увольнении, то есть также без окончательных результатов служебного либо досудебного расследования увольнение не представляется возможным. В случае нарушения можно защитить свои права и интересы в Трудовом суде (Arbeitsgericht).

Что касается передачи активов государственными служащими в доверительное управление, то данный процесс регулируется Законом о государственных служащих (*Beamtenstatusgesetz*)²⁰³, а во Франции Законом о транспарентности в публичной жизни (*Loi sur la transparence de la vie publique*).²⁰⁴ Основное различие между системами Германии и Франции заключается в деталях регулирования и уровне требований к раскрытию информации. В Германии процедура передачи активов может быть менее строго регламентирована, в то время как во Франции законодательство более четко определяет обязанности и механизмы контроля.

Соединенные Штаты Америки

Творческая деятельность в США, как и во многих других странах, представляет собой процесс создания нового и уникального.

Это может быть результат, средства достижения этого результата или новая задача.

Творческий труд – это любой вид деятельности человека, который меняет природу и социальную действительность в зависимости от его потребностей.

Творчество в США характеризуется непредсказуемостью и отсутствием четких регламентов.

Важными аспектами творческой деятельности являются ситуация незаконченности или открытия, поощрение любопытства, проверка гипотез, разборка методов, выбор инструментов для работы, стимулирование к принятию самостоятельных решений и ответственности, а также упор на независимую работу.

²⁰¹ И.Н. Барцица Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Часть 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия. М. 2005. С. 183

²⁰² Kündigungsschutzgesetz. Доступ в электронном формате: <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

²⁰³ Das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Доступ в электронном формате: <https://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg/>

²⁰⁴ Loi sur la transparence de la vie publique. Доступ в электронном формате: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315>

В США существуют различные виды творчества, включая художественное творчество (создание новых эстетических ценностей и произведений искусства, включая скульптуру, живопись, графику, фотографию и архитектуру), кинематографию и научное творчество.

Креативные специальности в США являются востребованными и высокооплачиваемыми.

Более того, Всемирный экономический форум прогнозирует появление более 97 миллионов новых рабочих мест в развивающихся отраслях экономики, включая уход, технологии, искусственный интеллект и создание контента.

Поступающие на службу в полицию США должны соответствовать следующим требованиям:

- возраст от 21 до 35 лет;
- наличие аттестата об окончании средней школы США или другого диплома о среднем образовании;
- быть гражданином США либо постоянно проживающим и подавшим документы на гражданство (через 3 года);
- отсутствие судимости;
- отсутствие нарушений хранения или пользования огнестрельным оружием;
- наличие водительских прав;
- отличное здоровье.

Приветствуется прием на службу женщин, чернокожих и лиц испанского происхождения.²⁰⁵

Наиболее серьезный отбор проводится в элитные подразделения, например ФБР США.

Закон об этике в правительстве 1978 года (*Ethics in Government Act (EIGA)*) является федеральным законом США, который был принят после Уотергейтского скандала с Никсоном. В статье 201 (a) EIGA установлен запрет, связанный с конфликтом интересов государственных служащих, обязывая их также раскрывать свои финансовые интересы.²⁰⁶

В статье 207 Закона регламентируется пост-управленческое ограничение, то есть бывший государственный служащий в течение определенного срока не может трудоустраиваться в частые секторы, в целях недопущения применения сведений, контактов для своих выгод, без возможности занятия лоббистской деятельностью.

В законе Хэтча (*The Hatch Act*), принятом в 1939 году прописывается, что федеральные служащие не могут участвовать в политических кампаниях, активно поддерживать политические партии или использовать свои

²⁰⁵ Зарубежные высшие полицейские учебные заведения. М., 2001. С. 75.

²⁰⁶ S.555 - Ethics in Government Act, 95th Congress (1977-1978). Доступ в электронном формате: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-bill/555/text>

служебные позиции для влияния на выборы, таким образом, способствуют сохранению нейтралитета государственной службы.²⁰⁷

В Своде федеральных нормативных актов США существует правила на ограничения другой занятостью и получения разрешения на вторичную занятость, которая может потенциально создавать конфликт интересов. Аналогичная норма касательно запрета принятия подарков предусмотрена и для представителей государственной службы Соединенных Штатов Америки.

В США учитывается также вопрос сбалансированной численности лиц на государственной службе. На основании параграфа 413 Сводов законов США, количество не может превышать 10 777 государственных служащих, тем самым предотвращая рост высшего звена сотрудников.²⁰⁸

В высшей законодательной власти США, то есть в Конгрессе функционируют нормы касательно поведения государственных служащих в кодексе «Служебного поведения» (*Code of Official Conduct*), включая запреты и ограничения.²⁰⁹ Осуществление прописанных обязательств проверяется Комитетом по стандартам служебного поведения Конгресса (*Committee on Standards of Official Conduct*).²¹⁰

В перечень их функциональных обязанностей входит:

- предоставление предложений по вопросам неправомерного поведения государственных служащих, если лицо государственной службы нарушил положение какого-либо законодательного акта;

- информирование уполномоченных на то федеральных агентств либо органов власти об правонарушениях государственных служащих в случае подтверждения данных не менее двумя третями членов Комитета;

- рассмотрение вопроса насколько вероятным было в рамках законодательства принятие того или иного подарка, награды и др. государственным служащим.

Если государственный служащий не уверен в правильности своих осуществленных или потенциальных действий, он должен проконсультироваться с членами Комитета.

Так, депутату Конгресса запрещается: просить компенсацию за членство в деле, которая имеет отношение к его сфере в лице депутата; инициировать либо просить коллегу воздействовать на выгодный ему исход касательно рассматриваемой нормы или закона; эксплуатация рабочего места в своих интересах и иные предусмотренные законодательством запреты.

²⁰⁷ The Hatch Act, 1938. Доступ в электронном формате: <https://www.ecfr.gov/current/title-5>

²⁰⁸ Зарубежный опыт административных запретов, связанных с режимом государственной службы / Толмачева Т.И. // Киберленинка. Доступ в электронном формате: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-administrativnyh-zapretov-svyazannyh-s-rezhimom-gosudarstvennoy-sluzhby/viewer>

²⁰⁹ Rules of the House of Representatives. Доступ в электронном формате: <https://rules.house.gov/rules-house-representatives>

²¹⁰ Jurisdiction of the Committee on Standards of Official Conduct. Доступ в электронном формате: <https://ethics.house.gov/>

Принятие подарков является допустимым, как и оплата за счет других в местах потребления еды, в целом называясь как «доходы извне» (*outside employment and income*), но с некоторыми более строгими оговорками. Подарок может быть принят, в случае если цена менее 50 долларов, либо не менее 100 долларов суммарно за год.

Что касается подарков, которые предоставляются иностранными государствами, то согласно параграфу 7342 «Денежные поступления и получение иностранных подарков и наград» (*Receipt and disposition of foreign gifts and decorations*) раздела 5 Свода законов США «подарок означает услугу материального и нематериального характера, полученную от иностранного правительства, о котором необходимо в течение 60 дней сообщить в уполномоченное агентство».²¹¹

При подобных моментах, важно предоставить специальную заполненную письменную форму «Форма для подарков от иностранных правительств или международных организаций» (*Form For Disclosure Gifts From Foreign Governments Or International Organizations*) и предоставит ее Комитету, где прописывается от кого и какой предмет был получен.

При этом, если цена превышает 335 долларов, вопрос сохранения подарка у государственного служащего решается Комитетом и может быть утвердительном при наличии письменного одобрения.

Депутат может получать в качестве дополнительных денежных средств помимо основной деятельности, в случае если участвовал в качестве присяжного в судебном заседании, поскольку это обязательство каждого гражданина США и также в случае проведения богослужения.

К примеру, конгрессмен за речь в Чикаго получил чек на сумму 1500 долларов с письмом благодарности за выступление прошлой ночью. Комитет посчитал данное действие противоречащим этическим правилам.

В случае с депутатом, который написал статью о бездомных и получившему гонорар в сумме 500 долларов, впоследствии направившему эту сумму в приют к сестре, Комитет также оценил это нарушающим деянием, обосновывая дополнительно, что в приюте свои деньги получают и что это пусть и не в незначительной степени, но влияет на обогащение.²¹²

Что касается государственных служащих в высшей федеральной исполнительной власти США, регулируются правоотношения ранее упомянутым федеральным законом «Об этике в Правительстве» (*Ethics in Government Act*), а также приказом Президента США от 17 октября 1990 г. № 12731 «О принципах этнического поведения для должностных лиц и

²¹¹ Receipt and disposition of foreign gifts and decorations. Доступ в электронном формате: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7342>

²¹² Rules of the House of Representatives, Доступ в электронном формате: <https://rules.house.gov/rules-house-representatives>

служащих Правительства» (*Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees*).²¹³

Для данных лиц также предусмотрены ограничения с получением подарков – не более 20 долларов либо 50 долларов за год. На практике также встречаются кейсы, связанные с данным правилом. Сотрудник картографического управления министерства обороны на одном из мероприятий получил памятные подарки, цена которых, в общем, составляла 33 доллара, то есть превышая установленный лимит.

Еще один сотрудник министерства обороны с управления материально-технического управления получил 4 подарка стоимостью 40 долларов в качестве благодарения за оформление государственных контрактов. Данный случай Комитетом рассматривался как взятка и нарушающий норму Стандартов поведения.²¹⁴

В случае таких кейсов, сотрудник должен возместить полную сумму (цену) дарителю либо вернуть (*параграф 2635.205*) или же отдать уполномоченным по этике в целях решения дальнейших действий связанным с подарком. В случае если подарок персонализированный, то подарок может быть сохранен у государственного служащего, но впоследствии с обязательным его указанием в ежегодной декларации о доходах.

Если государственным служащим США в декларации о доходах и расходах предоставляются некорректные данные либо вовсе не предоставляются (*к тому же, с целью утаивания*), то согласно нормам 1001²¹⁵, 1002²¹⁶ раздела 18 Свода законов США («1001. Общие заявления или декларации, 1002. «Владение фальшивыми документами для обмана Соединенных Штатов») (*1001.Statements or entries generally, 1002.Possession of false papers to defraud United States*) наказывают лишением свободы сроком не более 5 лет или штрафом равного искаженной или сокрытой сумме либо того и другого в совокупности.

В качестве примера из одного дела представляется кейс сотрудника материально-технического снабжения министерства обороны, который без предупреждения руководителей и управления по этике, заключив с частной компанией два договора касательно телекоммуникационных работ, взял за это 100 000 долларов.

²¹³ Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees. Доступ в электронном формате: <https://ethics.od.nih.gov/principles-ethical-conduct-government-officers-and-employees>

²¹⁴ Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США / В.В. Филиппов // Международный опыт борьбы с преступностью. Доступ в электронном формате: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-konflikta-interesov-v-sisteme-gosudarstvennoy-sluzhby-ssha/viewer>

²¹⁵ 1001.Statements or entries generally. Доступ в электронном формате: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1001>

²¹⁶ Possession of false papers to defraud United States. Доступ в электронном формате: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1002>

Скрыв причастность в предпринимательстве в ежегодной декларации о доходах и расходах, на основании судебного приговора лишился двух лет свободы условно и возместил штраф в сумме 10 000 долларов.²¹⁷

В целом повсеместно на территории США нет запрета на увольнение во время служебного расследования или досудебного расследования. Однако в некоторых случаях ограничения есть. К примеру, согласно Закону о защите работников-информаторов увольнение такого сотрудника во время расследования может рассматриваться в качестве незаконного деяния.

Передача активов государственными служащими в доверительное управление (*blind trust*) в США регулируется вышеуказанным *Ethics in Government Act*, что в свою очередь путем ограничения, позволяет устранить конфликт интересов и выполнять государственному служащему свои функциональные обязательства беспристрастно. К примеру, в Канаде, как и в США, существуют строгие правила для государственных служащих, касающиеся конфликта интересов. Тем не менее, процедуры могут быть менее формализованы, и акцент делается на личной ответственности и отчетности служащих. В США больше внимания уделяется независимости управляющего.

В целом повсеместно на территории США нет запрета на увольнение во время служебного расследования или досудебного расследования. Однако в некоторых случаях ограничения есть. К примеру, согласно Закону о защите работников-информаторов увольнение такого сотрудника во время расследования может рассматриваться в качестве незаконного деяния.

В США, институт доверительного управления имуществом государственных служащих имеет свою особенность, где помимо законодательного закрепления самой возможности помещения своих активов в траст (*в качестве альтернативы продаже*), присутствуют детальные административные регламенты действий служащих, включающие в себя, в том числе, и разработанные формы бланков документов для каждого этапа процедуры.

В США используются специализированные виды доверительного управления в деле предотвращения конфликта интересов.

Однако, здесь необходимо учитывать специфику правовой системы американского государства – его значительную децентрализацию, и иметь в виду, что из всех 50 штатов, так или иначе, упоминается о слепых трастах в контексте обеспечения беспристрастности государственных служащих только в законодательстве единичных регионов, причем, число таких штатов значительным образом сократилось за последние 10 лет. Но, там, где положения о слепых трастах остались, слепые трасты (*Blind trust*), применяются в попытке этически сбалансировать частные интересы с

²¹⁷ Memorandum 2008, Conflict of interest prosecution survey. Доступ в электронном формате: [chromextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/EA4A67C5046E85A4852585BA005BECB5/\\$FILE/d9aa239f8f144c2495298a9d63ab48564.pdf](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/EA4A67C5046E85A4852585BA005BECB5/$FILE/d9aa239f8f144c2495298a9d63ab48564.pdf)

общественными обязанностями государственных должностных лиц или государственных служащих.

Так, в соответствии с Административным регламентом штата Канзас (*параграф 19-41-1- Definitions*) – «слепой траст» означает доверительное управление, созданное государственным должностным лицом или государственным служащим, или его супругом с целью отчуждения своего контроля и осведомленности о финансовых активах, способных породить конфликт интересов.

Достаточно развернуто дано регулирование слепых трастов в законодательстве штата Мэриленд.

Так, параграф 1-501, Аннотированного Кодекса штат Мэриленд, устанавливает требования о неучастии служащих и должностных лиц штата, в официальных делах, в которых они заинтересованы или в которых участвуют в качестве стороны хозяйствующий субъект, или имеют определенные экономические отношения. Статья о государственном управлении (*15-502*), запрещает этим должностным лицам и сотрудникам иметь финансовый интерес в организации, которая подчиняется их полномочиям или агентству, с которым они связаны, или которое ведет переговоры о контракте с агентством. Исключения из указанных запретов предусмотрено для лиц, находящихся в ведении Государственной комиссии по этике, в соответствии с правилами Комиссии, когда она определяет, что нет конфликта или видимости конфликта, и когда это не будет противоречить целям Закона.

Кодекс штата Мэриленд в этой связи также определяет обстоятельства, при которых сертифицированный слепой траст (*certified blind trust*) или исключенный слепой траст (*excepted blind trust*) будут рассматриваться Комиссией по этике как соответствующие установленным законом критериям исключения из этих положений о конфликте интересов. Основополагающая концепция здесь заключается в том, что в ситуациях, когда траст создается независимой третьей стороной или, существуют диверсифицированные холдинги в трасте, созданном государственным должностным лицом или служащим, должностное лицо или служащий не знает финансовые интересы траста, и не контролирует эти интересы, а значит, на его официальные действия не будут влиять или казаться влияющими частные интересы. Таким образом, общая цель публичной политики, достигаемая за счет опоры на слепое доверие, - это фактическая "слепота" или отсутствие знаний, или контроля со стороны должностного лица или работника в отношении своих личных интересов, находящихся в доверии.

Япония

Система организации кадровой работы Японии построена на «принципе заслуг». Назначение на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов, которые проводятся по принципу «открытых

дверей», введенному в Японии еще в конце XIX века и действующему до настоящего времени.

В категорию государственных служащих Японии входят не только чиновники, осуществляющие профессиональную деятельность в государственных органах, но и лица, работающие:

- в государственных предприятиях;
- на государственных железных дорогах;
- на телевидении;
- в учебных заведениях.

А также сотрудники полиции и военнослужащие.

Организацией кадровой работы на государственной службе занимается Совет по делам персонала. Правовая основа государственной службы Японии регулируется Законом о государственных служащих, принятым 21 октября 1947 года, который впоследствии прошел через многочисленные изменения и дополнения.

Экзамены проводятся для граждан впервые поступающих на государственную службу:

- окончивших высшие учебные заведения;
- имеющих неполное высшее образование;
- окончивших средние учебные заведения.

Система «пожизненного найма», действующая в Японии, предполагает длительную, вплоть до ухода на пенсию, службу работающего по найму в одной организации, где должность и размер его жалованья ставятся в прямую зависимость от продолжительности непрерывного стажа.

Вместе с тем данная система предопределяет практическое отсутствие межведомственной мобильности чиновников, что стало одной из наиболее характерных черт государственной службы в Японии. В Японии хорошо развит институт наставничества. Каждый молодой специалист имеет закрепленного за ним наставника, на которого возлагается оказание помощи в освоении профессии, решении возникающих проблем.

Наставник назначается также тем лицам, кому выставлено предупреждение о понижении карьеры, и по инициативе самих государственных служащих, желающих поучиться у более опытного или успешного коллеги. При принятии решения о карьерном продвижении служащего определяющее мнение принадлежит наставнику.²¹⁸

Китайская Народная Республика

Конституция, принятая в 1982 году, обеспечивает нормативную основу государственной службы в Китае, а также закон о государственной гражданской службе, система иных нормативно-правовых актов, которые регулируют отдельные вопросы государственной службы.²¹⁹

²¹⁸ Кульжамбекова А.Е. Система кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан /А.Е. Кульжамбекова, Г.К. Сулейменова.- Астана: ТОО «Дэме», 2014. -209 с.

²¹⁹ Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982 г [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.qov.cn/zhenqce/2014-03/21/content_2643049.htm (дата обращения: 12.02.2024)

В Китае государственная служба – это любая деятельность гражданина, заключившего служебный контракт и прошедшего соответствующие экзаменационные испытания, причем это не обязательно должна быть деятельность по обеспечению полномочий государства и органов государственной власти.

Статьей 13 Закона Китайской Народной Республики «О государственной службе» предусмотрены базовые требования, которым должны соответствовать кандидаты на должности государственной службы: гражданство Китая, возраст не менее 18 лет, признание Конституции Китая, безупречная репутация, дееспособность, необходимый уровень образования, навыки работы и др.

Статье 26 Закона Китайской Народной Республики «О государственной службе» также предусмотрены запреты на прием на государственную службу для определенных категорий лиц: понесших уголовное наказание за совершение преступления, исключенных из штата государственных служащих, те, кто утратил общественное доверие и понес наказание в связи с этим.²²⁰

Китайский законодатель закрепляет, что уровень заработка государственного гражданского служащего должен соответствовать уровню развития экономики. Для этого проводится периодическое сравнение выплат, производимых государственным служащим, с уровнем заработка в коммерческих организациях.²²¹

Законом Китайской Народной Республики «О государственной гражданской службе» установлен ряд ограничений, связанных с родственными связями и сменой сферы деятельности.

Во-первых, закон запрещает близким родственникам государственных гражданских служащих, к которым относятся муж, жена, дети, родители, родственники третьего поколения (*дедушки, внуки т.п.*), а также лица, тесно связанные с государственным служащими, занимать должности, связанные с непосредственным подчинением такому государственному служащему.

Во-вторых, вышеуказанные лица не имеют право принимать участие в проверках, дисциплинарных расследованиях, когда руководящую должность в проверяемом органе занимает их родственник.

В-третьих, государственный служащий обязан сделать самоотвод, если у него присутствует личный интерес или имеется интерес его родственников, связанный с осуществлением им своих должностных обязанностей.

В-четвертых, в случае увольнения государственный гражданский служащий не имеет право занимать должности в компаниях, которые напрямую связаны (*подчинены, контролируются*) с его предыдущим местом

²²⁰ А.Н. Резвая Государственные служащие России и Китая: «Братья навек» или истории о специфике? Вестник калмыцкого университета. № 2 (58) 2023 г.

²²¹ Алексеенко А.П., Сонин В.В. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе/ Административное и муниципальное право.2017 № 8.

службы. Для бывших руководителей такое ограничение действует в течение трех лет, для остальных – двух лет.

В-пятых, государственный гражданский служащий в случае выявления в распоряжении своего руководителя фактов, нарушающих закон, может отказаться от его выполнения или предложить изменить такой приказ.²²²

В 2010 году Центральный комитет коммунистической партии Китая декларировал перечень этических правил из более 50 пунктов. Так, им запрещается принимать вознаграждения и подарки, работать в интересах членов семьи, проводить крупные мероприятия и дорогие поездки в иностранные страны, заниматься коммерческой деятельностью, ездить на дорогих машинах, а также использовать государственные деньги в целях построения дорогих зданий партии.

В начале 2013 года в стране предположительно 20 тысяч государственных служащих за противоправное действие касательно этики поведения понесли соответствующее наказание. Свыше 5 тысяч сотрудников нарушили положения касательно автомобилей, а свыше 900 за роскошное проведение мероприятий. Ограничили произнесение речей с канцеляритом и посещение мероприятий без острой релевантности.²²³

Также в случае наличия любовницы или ухода с семьи, отсутствия помощи родителям в престарелом возрасте, использование услуг, связанных с проституцией и за иные действия, которые могут нарушать социальную этику, государственный служащий может быть уволен.²²⁴

Существуют нормы, запрещающие nepотизм, то есть близким родственникам и родственникам третьего поколения представляется невозможность совместной работе с непосредственным подчинением.

Дополнительно к этому, вышеуказанные лица не могут участвовать в проверках, дисциплинарных расследованиях, в случае если руководителем в проверяемом отделе является родственник, в случае если в реализации определенных функциональных обязанностей есть личный интерес либо родных, то должен взять самоотвод.

Также после увольнения запрещается работать в тех местах, где есть прямая связь (подотчетность, контроль) с прошлым рабочим местом. Для руководителей срок длится 3 года, а другим 2 года. Последнее – если сотрудник замечает нарушение закона в действия своего руководителя, он должен отказаться от него либо инициировать корректировку поручения.²²⁵

²²²Алексеевко А.П., Сонин В.В. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 40-52. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.8.23855 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=23855

²²³ В Китае 20 тысяч чиновников наказали за нарушение кодекса госслужащих. Доступ в электронном формате: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31478378

²²⁴ В Китае приняты новые правила поведения для государственных служащих. Доступ в электронном формате: <https://ria.ru/20070430/64677640.html>

²²⁵ Алексеевко А.П., Сонин В.В. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 40-52. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.8.23855 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=23855

Предусмотрены ограничения в отношении бывших сотрудников, то есть отставка возможна в следующих случаях: по собственному желанию и по инициативе работодателя. На основании ст. 80-81 Закона Китайской Народной Республики «О государственной гражданской службе» сотрудник должен подать заявление, рассматривается вопрос в течение месяца.

Однако не представляется возможным, если не достигнут минимальный срок службы; не окончена важная работа или иные обстоятельства.

В соответствующем законодательстве Китайской Народной Республики подробно прописаны те морально-этические качества, обладание которыми несовместимо с исполнением обязанностей государственного служащего.

В Положении о государственных служащих, принятом на заседании Постоянного бюро Государственного совета (правительства Китайской Народной Республики), говорится о запрете совершать некоторые действия, образующие состав преступления²²⁶.

На основании ст. 80-81 Закона Китайской Народной Республики «О государственной гражданской службе» при увольнении сотрудник должен подать соответствующее заявление, которое рассматривается в течение месяца. Однако увольнение не представляется возможным, если не достигнут минимальный срок службы; не окончена важная работа или проверки и иные обстоятельства.

Предусмотрены ограничения в отношении бывших сотрудников, то есть отставка возможна в следующих случаях: по собственному желанию и по инициативе работодателя.

Проанализировав все модели запретов и ограничений государственных служащих с учетом их нормативно-правовой базы и практики, а также международных актов, резюмируя, хотелось отметить, что вне зависимости от различия правовых систем, регулирование государственной службы базируется на аналогичных нормах при ограничении деятельности государственных служащих.

Австрия

Кандидаты на базовую службу в полиции Австрии, должны иметь:

- гражданство Австрии;
- способность к действию;
- соответствующий характер и безупречную репутацию (т.е. никаких налагаемых санкций в прошлом, злоупотребления алкоголем, наркотиками...);
- личную, профессиональную и духовную пригодность к работе в полиции;
- возраст старше 18 лет;

²²⁶ Мингазова З.Р. Опыт формирования деловой репутации государственных гражданских служащих в зарубежных странах. Вестник Башкирского государственного аграрного университета № 2 (30) 2014 г. С.129-132

- пройденную службу в армии (для мужчин);
- соответствующую физическую подготовку;
- водительские права категории В;
- успешно пройденный вступительный экзамен.

После проведения должной оценки всех предоставленных документов, запускается процедура отбора, состоящая из следующих этапов:

- проверка благонадежности;
- письменное тестирование;
- собеседование;
- медицинский осмотр;
- тест на физическую подготовку.

После успешной сдачи всех тестов и исследований, кандидаты допускаются к работе в полиции.

В Австрии прокурорами могут стать только судьи, бывшие судьи или кандидаты, соответствующие требованиям должности судьи, но все кандидаты обязаны пройти испытательный срок в судебной системе. Для вступления в данную систему, кандидаты должны соответствовать следующим условиям:

- гражданство Австрии;
- оконченное юридическое образование;
- полная способность к действию;
- неограниченная личная и профессиональная пригодность, включая необходимые социальные навыки для осуществления судебных функций;
- судебная практика в течение 5 месяцев.

Канада

Кандидаты на службу в Канадскую королевскую полицию должны:

- быть гражданами Канады или иметь вид на жительство в Канаде;
- иметь возраст 19 лет и выше на момент подачи заявления, при этом, верхний лимит на возраст кандидатов не предусмотрен;
- хорошо знать английский и французский язык;
- иметь действующие неограниченные водительские права;
- иметь диплом об окончании средней школы Канады или эквивалент;
- соответствовать стандартам здоровья и психологического состояния;
- соответствовать стандартам слуха;
- соответствовать необходимому уровню физических возможностей по оценке физических данных и др.;

Кандидаты не допускаются к службе в полиции, если они:

- участвуют в любых делах, рассматриваемых в уголовном суде;
- им был вынесен приговор по уголовному преступлению, от которого они не получили освобождение/приостановление;
- участвовали – с арестом и/или вынесением обвинения или нет – в любой серьезной преступной деятельности (*примеры серьезных уголовных преступлений включают, но не ограничиваются: убийство и непредумышленное*

убийство, сексуальное преступление, производство и распространение детской порнографии, сексуальная эксплуатация, насилие, жестокое обращение с детьми и/или инвалидами, террористическая деятельность, участие в любой организованной криминальной группировке, получение выгоды от оборота, импорта, нелегального производства или незаконного выращивания наркотиков, поджог, повлекший за собой смертельный исход или серьезный ущерб, принудительное заключение, ограбление, любое преступление, совершенное с покрытием лица и/или оружием);

- участвовали в любой преступной деятельности – с арестом и/или вынесением обвинения или нет – в течение одного года до даты подачи заявления;

- были уволены с лишением прав и привилегий, в том числе за недостойное поведение, из другой службы полиции, военной службы или правоохранительной организации.

Канада использует специфические формы доверительного управления в деле предотвращения конфликта частных и публичных интересов лиц, занимающих государственные должности. Федеральный режим конфликта интересов, который применяется к государственным должностным лицам, таким как министры, и парламентскими кодексами конфликта интересов, принятыми Сенатом и Палатой общин для регулирования поведения их членов. Неотъемлемой частью режима является два независимых наблюдателя за конфликтом интересов, а именно комиссар по конфликту интересов и этике и сотрудник по этике Сената.

В соответствии с канадским законодательством, регулирующим вопросы конфликта интересов и этики, слепой траст – это финансовое соглашение, в котором доверительный управляющий или слепой доверительный агент уполномочен управлять активами траста без какого-либо участия бенефициара траста и не может предоставлять бенефициару какую-либо информацию о повседневной деятельности траста. Согласно закону, министрам кабинета министров не разрешается владеть или торговать «ценными бумагами, акциями, сырьевыми товарами и фьючерсами» или «вести бизнес через партнерство или индивидуального предпринимателя», если эти активы не находятся в слепом трасте. Попечители должны действовать отстраненно или независимо от учредителя слепого траста, а также должны быть одобрены комиссаром по конфликту интересов. Они не могут консультироваться с министром, чьими активами они управляют, но предоставляют ежегодный отчет о доходах от траста комиссару по конфликтам и самому министру, чтобы позволить им платить подоходные налоги. Интересной особенностью рассматриваемой модели является то, что министры кабинета министров имеют право на возмещение своих расходов по учреждению и содержанию траста за счет средств налогоплательщиков.

В соответствии с канадским законодательством, государственный служащий обязан в течение 120 дней со дня своего назначения лишиться каждого из своих контролируемых активов, выполнив одно из следующих действий: продажа его в сделке не аффилированным с ним лицами; или,

размещение его в слепом трасте. Условия слепого траста, при этом, должны предусматривать, что: активы, подлежащие передаче в доверительное управление, регистрируются на имя доверительного управляющего; государственный служащий не имеет никаких полномочий по управлению или контролю над трастовыми активами; доверительный управляющий не должен запрашивать или принимать какие-либо инструкции или советы от учредителя траста относительно управления активами; активы, переданные в траст, должны быть перечислены в списке, прилагаемом к контракту; срок действия любого траста длится до тех пор, пока государственный служащий, учредивший траст, продолжает занимать свою должность или до тех пор, пока активы траста не будут исчерпаны; доверительный управляющий не предоставляет информацию о трасте, включая его состав, держателю государственной должности, за исключением периодических отчетов об общей стоимости траста; доверительный управляющий должен быть независим от государственного должностного лица, а уполномоченный по конфликтам и этике – уверен в этом.

В качестве доверительного управляющего в Канаде могут выступать: государственный попечитель; публичная компания, квалифицированная для выполнения обязанностей доверительного управляющего; лицо которое может выполнять обязанности доверительного управляющего в ходе своей обычной работы.

Словения

Процедура отбора офицеров Словении.

Каждый человек может стать сотрудником полиции Словении, если:

- находится в хорошей физической и умственной форме;
- не был осужден за преднамеренное уголовное преступление, за которое виновник был, осужден по служебному положению, и/или не был окончательно осужден по обвинению в любом другом уголовном преступлении с безоговорочным тюремным заключением, срок которого превышает 3 месяца;
- не находится под обвинением за преднамеренное уголовное преступление, за которое виновник был осужден по служебному положению;
- как минимум окончил среднюю школу;
- является гражданином Республик Словения, постоянно проживающим на территории Европейского Союза;
- прошел процедуры проверки безопасности, и в отношении него не имеется каких-либо оговорок по вопросам безопасности;
- не имеет двойного гражданства;
- не является членом какой-либо политической партии и с этой целью написал письменное заявление.

Французская Республика

Фундаментальные положения в отношении деятельности государственной службы во Франции, безусловно, закреплены в

Конституции от 4 октября 1958 года. Нормативно-правовой акт, который регламентирует ограничения, – Общий статут публичной службы и распространяется на всех государственных служащих.²²⁷

Во Франции функционируют два государственных органа, занимающиеся вопросами управления государственной службы: Генеральная дирекция и Генеральный совет. Генеральная дирекция государственной службы осуществляет следующие функции:

- регулирует численность личного состава государственной службы;
- реализовывает правовые нормы и принципы управления государственной службы;
- координирует назначения на государственные должности;
- занимается профессиональной подготовкой, переподготовкой и стажировкой государственных служащих.

Генеральный совет государственной службы является законотворческим и арбитражным органом, который состоит из равного числа представителей от государства и трех профсоюзов государственных служащих.

Прием на государственную службу определяется принципом равенства, закрепленным в Декларации прав человека и гражданина, согласно которому все граждане в равной мере допускаются ко всем постам, публичным должностям и занятиям сообразно их способностям без каких-либо различий.

Законодательно запрещается дискриминация при приеме на работу по признакам пола. Предпочтение мужчинам или женщинам отдается только исходя из специфики прохождения того или иного вида службы. Не допускается также ограничения при приеме по политическим, религиозным или философским основаниям.

Нормы Общего статута публичной службы имеются в четырех законодательных актах: Закон Республики Казавхстан от 13 июня 1983 г. «О правах и обязанностях чиновника»; Закон Республики Казавхстан от 11 января 1984 г. «О центральной публичной службе»; Закон Республики Казавхстан от 26 января 1984 г. «О местной публичной службе»; Закон Республики Казавхстан от 6 января 1986 г. «О больничной государственной службе».

В 1983 году парламентом Франции были предусмотрены некоторые исключения из ограничений общего характера, одним из них является то, что если сотрудник работает неполный день, то коммерческой деятельностью заниматься ему вполне разрешено.

Тем не менее, есть и требования для реализации этого положения: сотрудник должен предупредить руководство письменно, прежде чем приступить за работу, и она должна коррелироваться с его

²²⁷ Государственная служба и государственные служащие во Франции (Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». Новая серия. № 3). М. 1996. С.12

функциональными обязанностями, к тому же не влиять на основные его служебные обязательства.

Что касается увольнения во время служебного расследования или досудебного расследования, во Франции данный вопрос регулируется Кодексом труда. Работодатели обязаны обосновать каждое увольнение. В целом во Франции нет сильных ограничений в отношении государственных служащих, поскольку им законодательно разрешено, к примеру, и создание профсоюзов, и участие в забастовках.

Великобритания

В нормативных актах Великобритании отсутствует четкое определение понятия «государственный служащий». Оно употребляется в двух смыслах. В узком смысле слова под государственным служащим понимается лицо, осуществляющее профессиональную деятельность в административном органе государственного управления.

К государственным служащим в широком смысле относятся все служащие публичного сектора, т.е. служащие министерств и ведомств, так и служащие вооруженных сил, полиции, а также публичных корпораций, местных органов власти, системы здравоохранения, школьного образования и т.п.

Служащие публичного сектора называются – должностными лицами, а служащие министерств – гражданскими служащими. Премьер-министр осуществляет общее руководство кадровой политики на государственной службе. Непосредственным управлением занимается Министерство по делам гражданской службы. В компетенцию аппарата министра входит рассмотрение вопросов отбора и профессионального развития персонала, консультирование по стандартам государственной службы, реализация программ по реформированию государственной службы.²²⁸

Правила приема на государственную службу и допуск к государственным должностям отличаются определенными особенностями. К кандидатам на государственные должности предъявляются определенные требования в соответствии с законодательством.

Один из требований гласит, что кандидаты должны быть британскими подданными – гражданами Британского Содружества Наций или гражданами Ирландской Республики. Процедура отбора кандидатов на государственные должности состоит из трех этапов.

На первом этапе кандидаты должны написать доклад на заданную тему.

На втором - с успешно прошедшими первичный отбор проводятся тестирование и интервью.

На третьем - представители отдела по окончательному отбору на основании совокупности оценки проводят заключительное собеседование, в

²²⁸ Черепанов В.В. «Основы государственной службы и кадровой политики». –М: ЮНИ-ТИ-ДАНА, 2012. -679 с.

результате чего решается вопрос о назначении на должность или зачислении в действующий резерв кадров.²²⁹

Национальные профессиональные объединения полицейских имеют определенное своеобразие. Так, в Великобритании существует Полицейская федерация Англии и Уэльса (PFEW – это ассоциация сотрудников полицейских констеблей, сержантов и инспекторов, включая главных инспекторов). Является одной из крупнейших ассоциацией персонала в Великобритании, представляющей более 119 тыс. сотрудников-членов.

Вместе с тем, в Великобритании, в зависимости от потребностей, интересов категорий служащих полиции, формируются различные полицейские ассоциации (Ассоциация главных офицеров полиции, суперинтендантов, женщин-полицейских, чернокожих полицейских и полицейских азиатского происхождения), которые играют важную роль в повышении эффективности полицейской службы, ее соответствия, как общим, так и индивидуальным целям и потребностям каждого работающего, влияют на формирование и развитие общей культуры полиции.

В Канаде и Великобритании существуют аналогичные нормы, которые ограничивают государственных служащих на те или иные действия.

Канада	Великобритания
<i>Конфликт интересов – избегать, декларировать потенциальные риски</i>	
Статья 4 Закона о конфликте интересов (Conflict of Interest Act) ²³⁰	Раздел 4.3 главы 4 Кодекса управления государственной службой (Civil Service management code) ²³¹
<i>Политическая деятельность – регулируется в целях сохранения нейтралитета</i>	
Статья 113 Закона о занятости на государственной службе (Public Service Employment Act) ²³²	Часть 4 Кодекса государственной службы (Civil Service Code) ²³³
<i>Вторичная занятость – возможна после специального разрешения</i>	
Статья 11 Закона о защите раскрытия информации государственными	Раздел 4.4 главы 4 Кодекса управления государственной службой

²²⁹ Островская В.Н. «Эволюция государственного управления в зарубежных странах»/В.Н. Островская, Е.Б. Дорина, Г.В. Воронцова, О.Н. Момотова. – Ставрополь: СКФУ, 2014.-123 с.

²³⁰ Conflict of Interest Act. Доступ в электронном формате: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html#h-92089>

²³¹ Civil Service management code. Доступ в электронном варианте: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code#rights-and-responsibilities>

²³² Public Service Employment Act. Доступ в электронном формате: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/page-6.html#h-404720>

²³³ Civil Service Code. Доступ в электронном формате: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

служащими (Public Servants Disclosure Protection Act) ²³⁴	(Civil Service management code) ²³⁵
<i>Подарки и преимущества</i>	
Статья 11 Закона о конфликте интересов (Conflict of Interest Act) ²³⁶	Раздел 1 и 2 Закона о взяточничестве (Bribery Act 2010) ²³⁷

Таким образом, в качестве некой ролевой модели англосаксонской системы по причине успешной практики реализации были рассмотрены нормативно-правовые акты и кейсы касательно ограничений государственным служащим Соединенных Штатов Америки, также проведен сравнительно-правовой анализ законодательных актов Канады и Великобритании рассматриваемой теме.

Шотландия

Полицейская федерация Шотландии (SPF-представляет всех полицейских в рядах констебля, сержанта, инспектора и главного инспектора, полицейских курсантов и специальных констеблей; более 18500 человек, что составляет 98% всех полицейских в Шотландии) и Полицейская федерация Северной Ирландии (PFNI).

Членами Полицейской федерации Великобритании после зачисления на службу становятся все полицейские служащие, имеющие полицейский ранг от констебля до суперинтенданта. В настоящее время Полицейская федерация стала национальным голосом полицейских в проведении переговоров по оплате труда и других условий службы.

Существующая Полицейская федерация за счет добровольных взносов ее членов, а также других благотворительных взносов. Фонды федерации используются, главным образом, для обеспечения услуг ее членами, среди которых: консультации юристов; гражданские займы; консультации по вопросам компенсаций: апелляция по дисциплинарным вопросам; медицинские компенсации; консультации и советы по вопросам сексуальной и расовой дискриминации; разъяснения, советы по пенсионным вопросам; общие консультации по вопросам социальной защиты; переговоры на национальном уровне по вопросам заработной платы полицейских и условий прохождения службы; проведение компаний по усилению личной защиты.

Среди главных проблем, на решение которых направлены усилия Федерации, отметим, прежде всего, вопросы оплаты труда полицейских и условия их службы (процедура рассмотрения жалоб, проступков, организация рабочего времени, дополнительные выплаты, ежегодные

²³⁴ Public Servants Disclosure Protection Act. Доступ в электронном формате: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-31.9/>

²³⁵ Civil Service management code. Доступ в электронном варианте: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code#rights-and-responsibilities>

²³⁶ Conflict of Interest Act. Доступ в электронном формате: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html#h-92089>

²³⁷ Bribery Act 2010. Доступ в электронном формате: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>

отпуска, отпуска в связи с болезнью, проблемы материнства и родительский отпуск, различные виды помощи, здоровье и безопасность сотрудников).

Италия

В Италии с 1981 года функционируют приблизительно девять профессиональных ассоциаций полицейских. Наиболее крупными и из них являются: Автономный профсоюз полиции, реализовывающий близкую к позиции руководства итальянского МВД политику, и «оппозиционный» ему Объединенный профсоюз сотрудников полиции, тесно сотрудничающий с общенациональными профсоюзами и пользующийся протекцией отдельных левых и центристских политических итальянских партий.

Профессиональные союзы действуют в правоохранительных органах многих стран - России, Германии, Австрии, Австралии, Бельгии, Дании, Люксембурга, Малави, Нигерии, Норвегии, Новой Зеландии, Нидерландов, Португалии, Великобритании, Сенегала, Швейцарии, Туниса, США, Финляндии, Франции, Ирландии, Кот-д'Ивуара.

В Западной Европе, США и Канаде профсоюзы полицейских начали возникать в середине 1940-х годов под влиянием процессов демократизации. Необходимость повышения имиджа полиции, социальной и правовой защиты ее сотрудников стала основанием для создания таких учреждений. В настоящее время существует 51 полицейский союз в Германии, по 6 - в Испании и Финляндии, 6 - на федеральном уровне в США и десятки — в каждом штате, около 30 во Франции. Из стран СНГ профсоюзы сотрудников правоохранительных органов действуют только в России.

В зарубежных странах большинство правоохранительных служащих состоят в профсоюзах и доверяют им. Так, в качестве примера, в профсоюзе полиции Германии состоит 75% личного состава, США - 80%, Великобритания - 100%.

В целом, в мире было использовано множество различных подходов к реформированию государственной службы с целью повышения ее продуктивности и эффективности, а также гибкости и подотчетности.

Тем не менее, остается нерешенным важнейший вопрос: как организовать государственный аппарат таким образом, чтобы он мог адаптироваться к меняющимся потребностям общества, не теряя при этом своей последовательности, общего видения и преемственности ценностей.

Таким образом, представляется, что профсоюз позволит каждому сотруднику почувствовать свою правовую защищенность, способствовать развитию личности и профессиональных качеств.

Инициатива в данном случае должна исходить от наиболее работоспособных сотрудников с активной жизненной позицией, умеющих отстаивать свои интересы. Такая организация могла бы вносить предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и быть

наделена дополнительными функциями, например, участие в морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

При этом зрелые и дальновидные руководители, способные к конструктивному диалогу и постоянному взаимодействию с профсоюзами, в целях согласования интересов, смогли бы способствовать росту эффективности деятельности органов внутренних дел в целом.

Таким образом, дальнейшая реформа правоохранительных органов требует кардинальных изменений в сфере социально-правовой защиты сотрудников.

Механизм социально-правовой защиты необходимо модернизировать так, чтобы социальная и правовая помощь оказывалась максимально адресно и оперативно. Необходимо создать такие условия, при которых сотрудник, а также трудоспособные члены его семьи сами могли бы эффективно решать свои социальные, правовые, организационные и иные бытовые проблемы. Одним из ресурсов, который может помочь изменить ситуацию, является создание профсоюза.

При создании в нашей стране такого профсоюза должен быть учтен многолетний положительный опыт профсоюзов сотрудников правоохранительных органов зарубежных стран (*Великобритании, Германии, США, Шотландии, Италии, Франции и др.*).

В связи с чем, для полного обеспечения трудовых, социальных и экономических прав сотрудников правоохранительных органов, полагаем, необходимо внести изменение в Конституцию Республики Казахстан по вопросу предоставления право на создание профессиональных союзов.

Кроме того в законодательств, регулирующие вопросы государственной службы в правоохранительных органах, целесообразно включить положения, предоставляющие сотрудникам правоохранительных органов право защищать свои социально-экономические права и интересы, путем объединения или вступления в профессиональные союзы.

Положителен опыт стран Китая, Австрии, Молдовы, где институт безупречной репутации играет важнейшую роль при отборе кадров на государственную службу. В связи с чем, полагаем, необходимо рассмотреть вопрос о внедрении института безупречной репутации в отраслевое законодательство Республики Казахстан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что ограничения и запреты при поступлении и прохождении государственной службы являются важными ее составляющими.

Авторский коллектив, с учетом мнения научного сообщества и международного опыта пришел к выводу того, что предъявляемые требования к кандидатам и действующим работникам являются одними из важнейших индикаторов, позволяющих обеспечить эффективную работу государственных органов.

Все требования государства направлены на сочетание у государственного служащего профессионализма и патриотизма, а также честности и добросовестности при выполнении поставленных задач, что позволяет получить доверие и уважение граждан.

С учетом того, какая репутация формируется у государственного органа или власти, растет или снижается доверие аудитории (*т.е. населения страны*) к государству.

Как показало исследование, все усилия государственной власти направлены на формирование посредством ограничений и запретов имиджа государственного служащего, через которого производится проецирование положительной репутации государства включающей управление компонентами, влияющими на ее формирование и поддержание (*качество оказываемых услуг, условия труда госслужащих, результативность, открытость и др.*).

В государстве функционирует специально созданный аппарат, необходимый для государственного управления.

Законом Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан» установлены определенные ограничения, связанные с прохождением государственной службы²³⁸.

Наличие ограничений и запретов для государственных служащих обусловлены спецификой выполняемых ими задач и функций государства и служебных полномочий.

Предметом правового регулирования выше названного закона являются общественные отношения, связанные с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением, а также определением правового статуса государственного служащего Республики Казахстан.

Главной целью правоограничений является обеспечение эффективного функционирования органов государственной власти, установления правовых преград возможному злоупотреблению государственных служащих, создание условий для независимого выполнения должностных полномочий и

²³⁸ Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 03.09.24 года)

реализации, определенных Конституцией прав и свобод граждан²³⁹.

Безусловно, что данная работа невозможна без наличия положительного образа государственного служащего, который в силу должностных обязанностей ежедневно, на разных уровнях контактирует с населением.

При этом, важную роль в формировании репутации играет восприятие профессиональных, личностных и общекультурных качеств государственных служащих в глазах аудитории (*помимо анализа научной литературы, это подтверждается результатами проведенного социологического исследования, в котором 61% сотрудников правоохранительных органов и 59% государственных служащих отметили сильное влияние существующих ограничений и запретов на «чистоту рядов» правоохранительной службы и эффективное ее функционирование*).

В целом, ретроспективный анализ показал, что действующие ограничения и запреты при поступлении и прохождении государственной службы являлись следствием двух важных составляющих: результатом поиска и внедрения отдельных элементов мировой практики, а также общей политикой государства по формированию эффективных кадровых механизмов - эффективный и прозрачный порядок поступления на государственную службу.²⁴⁰

В рамках проведенного исследования авторский коллектив выдвинул гипотезу о том, что одной из причин недостаточной эффективности государственной службы, в том числе существующих ограничений и запретов являются несовершенство действующего законодательства, недостаточная привлекательность государственной службы для талантливых людей, низкая материальная и социальная заинтересованность, а также правовая незащищенность.

Многочисленные ограничения и запреты, не всегда имеющие объективное обоснование, создают дополнительные барьеры для потенциальных кандидатов.

Кроме того, недостаточный уровень правовой защиты, социальных гарантий и материального стимулирования снижают мотивацию к поступлению на государственную службу

Результаты исследования подтвердили данную гипотезу, выявив ряд проблемных вопросов теоритического и законодательного характера.

В связи с чем, видится необходимым, с применением сбалансированной системы сдержек и противовесов модернизировать процесс приема и прохождения государственной службы.

Соблюдение указанного баланса позволит достичь цели, которые озвучил в своем Послании народу Казахстана К.Токаев «Справедливый

²³⁹ Государственная служба: учебник и практикум для вузов / Е. В. Охотский [и др.]; под общей редакцией Е. В. Охотского. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2020. - 340 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://urait.ru/book/gosudarstvennaya-sluzhba-545232> (дата обращения: 03.09.24 года)

²⁴⁰ Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 03.09.24 года)

Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» от 02.09.24 года: «У нас общая высшая миссия – построить для будущего поколения Справедливый Казахстан, государство равных возможностей для всех и каждого».²⁴¹

По результатам анализа полученных в ходе научного исследования сведений, авторским коллективом сформулированы предложения, направленные на предупреждение проникновения на государственную службу неблагонадежных лиц, а также обеспечение привлекательности государственной службы и профессионализации ее кадрового состава.

ПЕРВОЕ: Эффективная государственная служба возможна только при условии доверия со стороны общества. Этим диктуется необходимость дальнейшего укрепления этических требований и объясняются ожидания общества относительно безупречной репутации должностных лиц.

Несмотря на это, в законодательстве нерешенным остается вопрос «безупречной репутации» на государственной службе.

Считаем, что внедрение данного института позволит укомплектовать государственный аппарат квалифицированными и добросовестными специалистами.

Для обеспечения прозрачности предлагается имплементировать в действующее законодательство четкое определение «безупречной репутации» и разработать формулу критериев для ее оценки. Это станет инструментом для работодателей при отборе кандидатов, выдвижении на вышестоящие должности и поощрении. Конкретные предложения включают изменения в следующие нормативно-правовые акты:

- ч.1 ст. 6 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» и ч.1 ст.16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (*п.1 и 2 Приложение № 4*).

- ст. 1 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» и ст.16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (*п.1 и 3 Приложение № 6*).

- ст.18 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и ч.5 ст.6 Закона «О правоохранительной службе» (*п.2 и 4 Приложение № 6*).

- совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 года № 80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (*Антикоррупционной службы*) от 29 июня 2020 года № 199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 года № 675. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 июля 2020 года № 20984 (*п.5, 6, 7 Приложение № 6*).

²⁴¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» от 02.09.24 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://akorda.kz/ru/addresses> (дата обращения: 26.08.24 года)

Аналогичные дополнения внести в нормативно-правовые акты, регламентирующие отбор и условия прохождения первоначальной профессиональной подготовки для лиц, поступающих на службу в органы внутренних дел²⁴² и государственной противопожарной службы²⁴³, а также приема на обучение в военные, специальные учебные заведения МВД и МЧС, реализующие образовательные программы высшего образования.

Предложенные изменения повлекут:

Повышение прозрачности и доверия: Имплементация четких критериев оценки безупречной репутации повысит доверие общества к государственной службе, создавая стандарты для оценки моральных и этических качеств должностных лиц.

Стимулирование профессионального роста: Четкие критерии будут способствовать справедливому отбору кандидатов и выдвижению на высшие должности, что стимулирует профессиональное развитие и карьерный рост государственных служащих.

Усиление антикоррупционной политики: Определение и соблюдение высоких стандартов репутации снизит риски коррупции и злоупотребления служебным положением.

Повышение эффективности госаппарата: Внедрение данных изменений повысит общий уровень профессионализма и ответственности в государственной службе, способствуя более эффективному и прозрачному управлению.

ВТОРОЕ: Опираясь на современные тренды, которые разворачиваются в управленческой практике ведущих стран мира, в Казахстане, наряду с принимаемыми мерами по кардинальной трансформации и цифровизации административных процедур введены новации, направленные на упрощение процесса поступления на государственную службу, сокращение бюрократии и внедрение новой автоматизированной системы отбора кадров.

Использование цифровых технологий также и в специальных учебных заведениях правоохранительных органов упростит процедуру, минимизирует человеческий фактор и устранил коррупционные риски.

Предлагаем разработать правовой акт, регулирующий использование

²⁴² Правила отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы внутренних дел, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 13 марта 2020 года № 211. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 16 марта 2020 года № 20123 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020123> (дата обращения: 26.08.24 года)

²⁴³ Правила отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих в органы государственной противопожарной службы, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки: Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 15 ноября 2022 года № 207. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 ноября 2022 года № 30570 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200030570> (дата обращения: 26.08.24 года)

электронной системы и цифровых технологий при поступлении в учебные заведения правоохранительных органов.

Введение таких технологий упростит процедуры поступления и повысит их прозрачность и эффективность.

Также внести изменения в ст. 8 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе», чтобы уравнивать в правах лиц, поступивших на очную форму обучения в организации образования правоохранительных органов и проходящих первоначальную профессиональную подготовку.

Нововведение позволит воспользоваться последним государственными гарантиями, такими как защита персональных данных и государственная защита, а также получить единовременную компенсацию в случае гибели или получения увечья во время обучения или стажировки (*Приложение №7*).

Предложенные изменения повлекут:

Повышение прозрачности и эффективности: Использование цифровых технологий и автоматизированных систем отбора минимизирует человеческий фактор и коррупционные риски, делая процесс поступления более прозрачным и справедливым.

Укрепление социальной защиты: Уравнивание прав лиц, проходящих первоначальную профессиональную подготовку, и тех, кто обучается очно, обеспечит им доступ к государственным гарантиям и компенсациям, что повысит их социальную защищенность.

Привлечение квалифицированных кадров: Более прозрачные и справедливые процедуры поступления привлекут на службу более квалифицированных и мотивированных кандидатов, что положительно скажется на общей эффективности работы правоохранительных органов.

Сокращение бюрократических барьеров: Внедрение автоматизированных систем отбора сократит количество бюрократических процедур и уменьшит административные издержки.

ТРЕТЬЕ: Профессионализация государственной службы содержит ряд подходов к управлению государственным аппаратом (*эффективный подбор кадров, система карьерного развития, обучение, оплата труда и т.д.*).

Борьба за человеческие умы и поиск талантливых людей, не одно десятилетие является приоритетным направлением, как для государства, так и для бизнеса.

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что конкурентоспособная заработная плата государственных служащих является неотъемлемой частью профессионализации государственной службы и ее привлекательности.

В связи с чем изменение системы оплаты труда и социального обеспечения позволит гарантировать преемственность на государственной службе и стабильность кадрового состава.

В связи с этим, предлагаем внести изменения в ст. 53 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан», предусмотрев ежегодную индексацию заработной платы государственных

служащих и расширение социального пакета (*выплаты, гарантии, льготы и т.д.*).
(Приложение №8)

Предложенные изменения повлекут:

Повышение статуса государственной службы: Ежегодная индексация заработной платы и расширение социального пакета сделают государственную службу более привлекательной для молодежи и обеспечат конкурентоспособность заработной платы по сравнению с частным сектором.

Привлечение квалифицированных кадров: Более привлекательные условия труда и социальные гарантии увеличат возможности для привлечения на государственную службу наиболее квалифицированных работников из частного сектора, что повысит общую эффективность и профессионализм государственного аппарата.

Увеличение ответственности и эффективности сотрудников: Улучшение условий труда способствует повышению мотивации сотрудников, что приводит к более ответственному отношению к выполнению своих обязанностей и, как следствие, к повышению общей эффективности работы государственных органов.

Стабильность кадрового состава: Гарантированная индексация заработной платы и социальные льготы обеспечат стабильность и преемственность кадрового состава, снижая текучесть и укрепляя кадровый потенциал государственной службы.

По результатам исследования авторским коллективом сформирован ряд научно-практических выводов и предложений, которые, по нашему мнению, будут способствовать совершенствованию институтов запретов и ограничений при поступлении и прохождении государственно службы.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

По результатам исследования национальных и зарубежных теоретических, а также практических материалов авторским коллективом разработана дефиниция, которую предлагаем имплементировать в нормы действующего законодательства:

Безупречная репутация - совокупность критериев, включающих в себя высокий уровень знаний и профессиональную компетентность, а также высокие морально-нравственные качества и добропорядочность.

Несмотря на то, что данное требование в национальном законодательстве предъявляется к кандидатам в судьи, к лицам рекомендованным в состав Квалификационной комиссии при Высшем Судебном Совете, а также к руководящим работникам Государственного фонда социального страхования, законодателем не раскрыто понятие этого ограничения и не разработаны критерии и инструменты, необходимые для его оценки.

Авторским коллективом предложено свое научно-обоснованное видение по этому вопросу.

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Внедрить электронную систему и цифровые технологии для лиц, поступающих в учебные заведения правоохранительных органов, что позволит автоматически отсеивать кандидатов, не соответствующих установленным законодательным требованиям, а также обеспечит соблюдение ограничений, предусмотренных законодательством, тем самым повышая прозрачность и объективность отбора.

2. Внести изменения в ст. 8 Закона «О правоохранительной службе», уравнивая в правах лиц, проходящих первоначальную профессиональную подготовку, и тех, кто получает высшее образование в учебных организациях правоохранительных органов, что позволит последним, при необходимости, воспользоваться гарантиями (*государственная защита, защита персональных данных и т.д.*), а в случае их гибели (*смерти*) или получения увечья (*ранения, контузия, травмы*) в период обучения или прохождения стажировки получить единовременную компенсацию.

3. В настоящее время законодательство Казахстана требует от государственных служащих, занимающихся индивидуальной педагогической деятельностью, регистрации в качестве предпринимателя.

Данное требование создает дополнительные бюрократические барьеры и не дает квалифицированным специалистам передавать свой опыт и знания подрастающему поколению.

Аналогично сдаче в имущественный наем жилища предложено внести изменения в п.1 ст. 37-1 Закона «Об образовании»,²⁴⁴ исключив (*по аналогии со сдачей в имущественный наем жилища*) обязанности государственного служащего регистрироваться в качестве предпринимателя при занятии индивидуальной педагогической деятельностью, что послужит правовой возможностью для последних и станет одним из мотивирующих инструментов. (*п. 1 Приложение №9*)

Данный инструмент обеспечит социальную защиту государственных служащих, необходимую для достойного уровня жизни и поддержания социально-экономического статуса.

Предложенные изменения позволят улучшить социальную защиту государственных служащих, обеспечивая им дополнительные источники дохода без необходимости преодоления бюрократических препятствий, что не только увеличит привлекательность педагогической деятельности среди государственных служащих, но и позволит более эффективно использовать их профессиональные знания и опыт в образовательной сфере.

²⁴⁴ Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года № 319-III [Электронный ресурс] – Режим доступа https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319_ (дата обращения: 03.09.24 года)

4. Привести в соответствие с нормами действующего законодательства (ст.13 Закона «О государственной службе» и п. 2 ст.13 Закона «О противодействии коррупции») п. 17 ч.1 ст. 15 Закона «О правоохранительной службе» заменив слова «преподавательской деятельностью» на «педагогической деятельностью», что значительно расширит полномочия государственных служащих при получении дополнительного дохода. (п.2 Приложение № 9).

5. В настоящее время сотрудники правоохранительных органов, которые совершают уголовные правонарушения или дисциплинарные проступки, имеют возможность уволиться по собственному желанию до завершения досудебного или служебного расследования, что позволяет избежать ответственности и вносит негативный вклад в эффективность и прозрачность работы силового сектора.

Анализируя эту практику, можно заключить, что существующая правовая лазейка увеличивает коррупционные риски и снижает доверие общества к правоохранительным органам.

В целях исключения коррупционных рисков и проступков, дискредитирующих государственную службу (*оказание неправомерного предпочтения*), и снижения судебной нагрузки предлагается внести дополнения в п.5 ст. 81 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» запрещающие руководителю правоохранительного органа увольнять работника по собственному желанию до окончания служебной проверки, в период проведения досудебного расследования. (Приложение № 10)

Эти изменения не только укрепят дисциплину и ответственность в правоохранительных органах, но и значительно повысят их эффективность, создавая условия для честного и справедливого выполнения должностных обязанностей.

6. Предлагаем внести изменения в ст. 53 Закона «О государственной службе в Республике Казахстан» предусмотрев ежегодную индексацию заработной платы государственного служащего на уровне инфляции и/или привязать ее к значению месячного расчетного показателя, что повысит статус государственной службы, сделает ее более привлекательной для молодежи, увеличит возможность привлечения наиболее квалифицированных работников из частного сектора, повысит ответственность и эффективность сотрудников.

Указанное приобретает свою актуальность в свете введения в Казахстане института проверки государственных служащих на добропорядочность.

3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В целях укрепления правопорядка и предотвращения противоправных действий со стороны государственных служащих представляется целесообразным законодательное урегулирование и детальная регламентация

вопросов, связанных с осуществлением научной, педагогической и иной творческой деятельности, включая сотрудников правоохранительных органов.

Установление четких правовых норм в данной сфере будет способствовать повышению престижа государственного аппарата, укреплению общественного доверия, созданию благоприятных условий для профессионального и личностного развития государственных служащих, а также привлечению в государственный сектор высококвалифицированных специалистов.

Исследование действующих ограничений и запретов применяемых к государственным служащим показало их необходимость и эффективность, что способствует бесперебойному предоставлению государственных услуг, предотвращению конфликта интересов, снижению коррупционных рисков, укреплению доверия граждан к государственным институтам.

Вместе с тем, совершенствование норм действующего законодательства, предложенные авторским коллективом в данной работе, позволят установить фильтр благонадежности и порядочности, а также ослабят существующие запреты и ограничения, что приведет к повышению эффективности государственной службы и укреплению доверия граждан к государственным органам.

В связи с чем, выдвинутые авторским коллективом предложения, будут способствовать повышению эффективности системы подбора кадров, обеспечивая отбор и сохранение наиболее квалифицированных и компетентных специалистов, что в свою очередь, позволит значительно улучшить качество предоставляемых государственных услуг, сделав их более доступными, прозрачными и клиентоориентированными.

Безусловно вышеприведенные выводы и предложения являются дискуссионными и не претендуют на бесспорность.

Полагаем, что часть предложений и мер по совершенствованию сферы ограничений в государственной службе могут быть реализованы при исполнении «Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024 - 2029 годы».

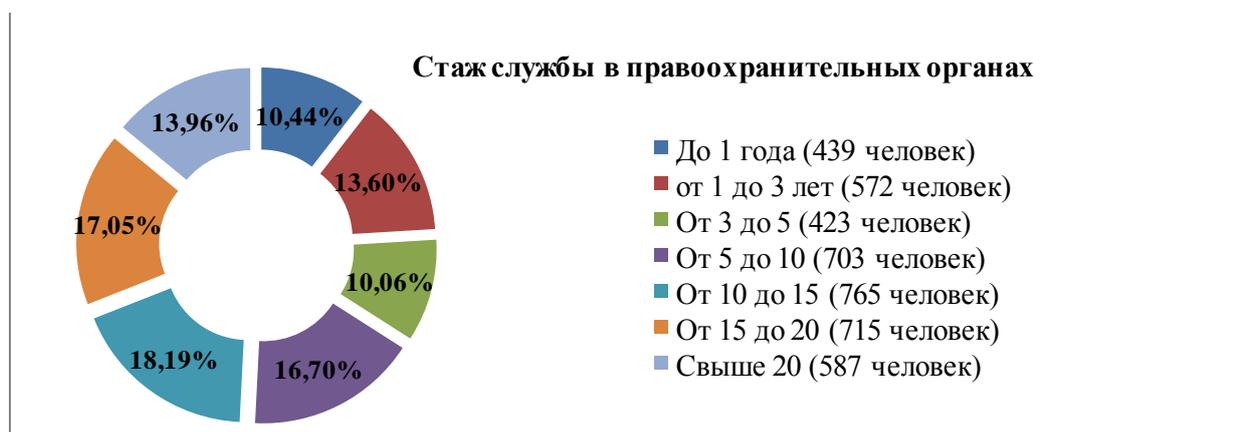
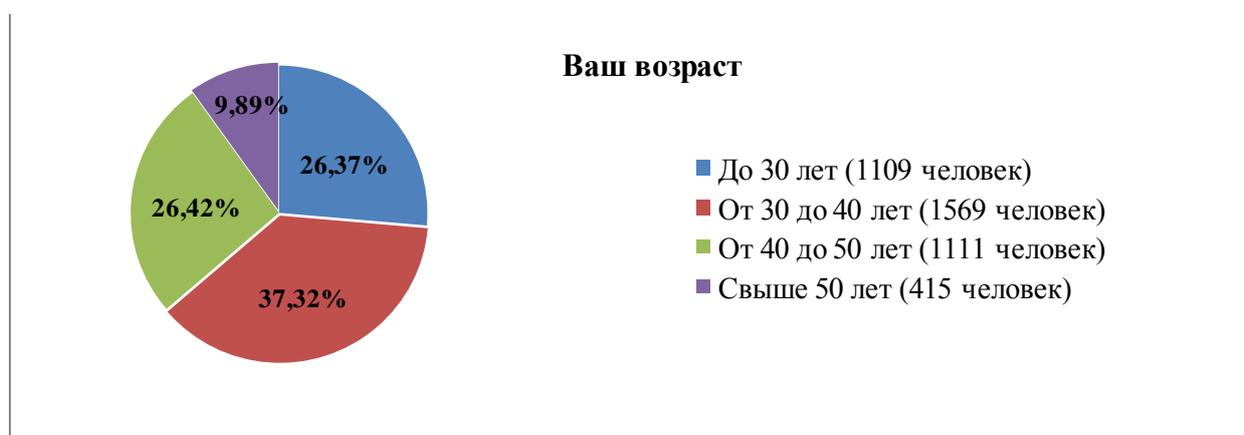
Приложение № 1:

Проведен опрос свыше 4,6 тыс. государственных служащих (4,2 тыс. сотрудников правоохранительных органов и 400 государственных служащих) районного, городского и областного звена.

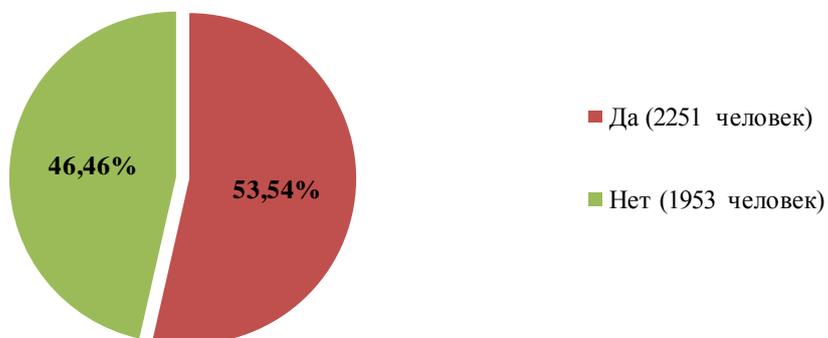
РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

(проведено авторским коллективом при помощи веб-анкетирования)

Всего прошло анкетирование **4204** сотрудников правоохранительных органов районного, городского и областного звена.



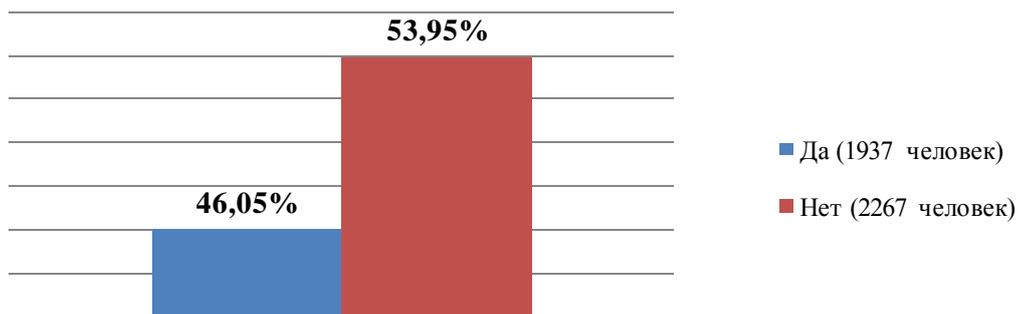
Необходимо ли при даче заключения о «безупречной репутации» учитывать полиграфическое исследование, образ жизни, негативные привычки кандидата, а также его зависимости от близких родственников имеющих судимость



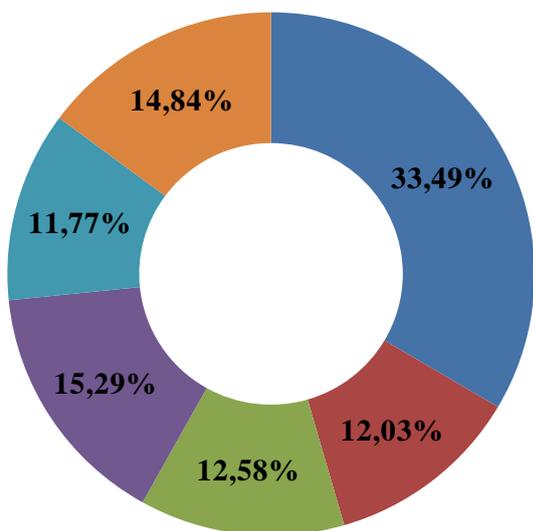
В каком правоохранительном органе служите



Необходимо ли наложить запрет на увольнение сотрудника по собственному желанию и т.д. из органа в период проведения в отношении него служебного или досудебного расследования



Перечислите, какие на Ваш взгляд, запреты либо ограничения, нарушают конституционные права граждан при поступлении на правоохранительную службу

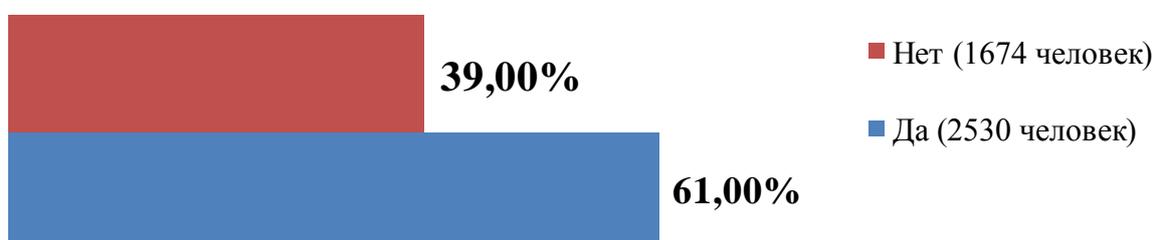


- Если в течение года перед поступлением на правоохранительную службу налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение (1408 человек)
- Если в течение трех лет до поступления на правоохранительную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание (506 человек)
- Если в течение 3 лет перед поступлением за уголовный проступок вынесен приговор или в течении 3 лет перед поступлением освобожден от ответственности за совершение уголовного проступка (п. 3,4,9),10) и 12) ч.1 ст. 35 или ст.36 УПК (529 человек)
- Если совершил коррупционное преступление (643 человек)
- Если лицо ранее было уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения (495 человек)
- Если имеет или имел судимость либо освобожден за совершение преступления по п.3), 4), 9), 10) и 12) ч.1 ст.35 или ст.36 УПК, а также уволен по отрицательным мотивам с должности судьи, государственной или воинской службы (623 человек)

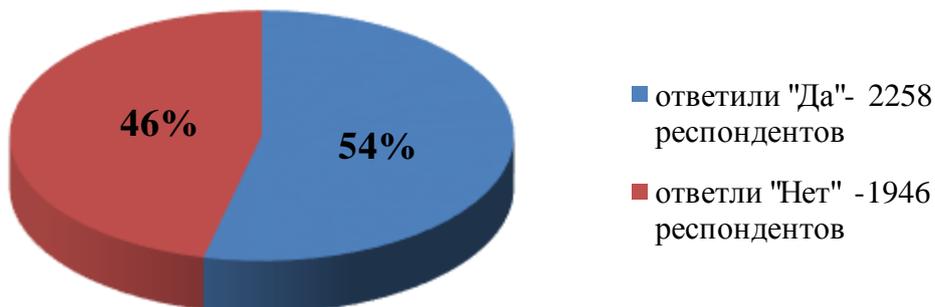
Как Вы считаете, необходимо ли послабление ограничений и запретов на правоохранительной службе



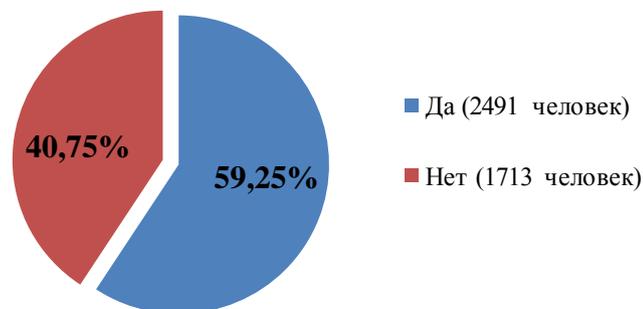
Влияют ли существующие ограничения и запреты на правоохранительной службе на «чистоту рядов» и эффективное ее функционирование



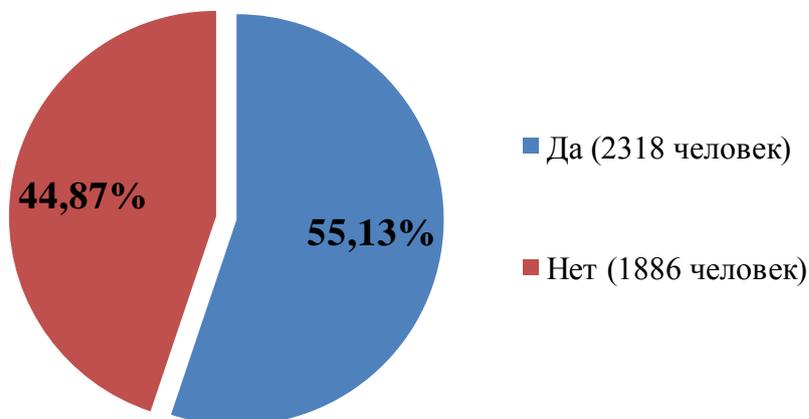
Как Вы считаете, необходимо ли послабление ограничений и запретов на правоохранительной службе



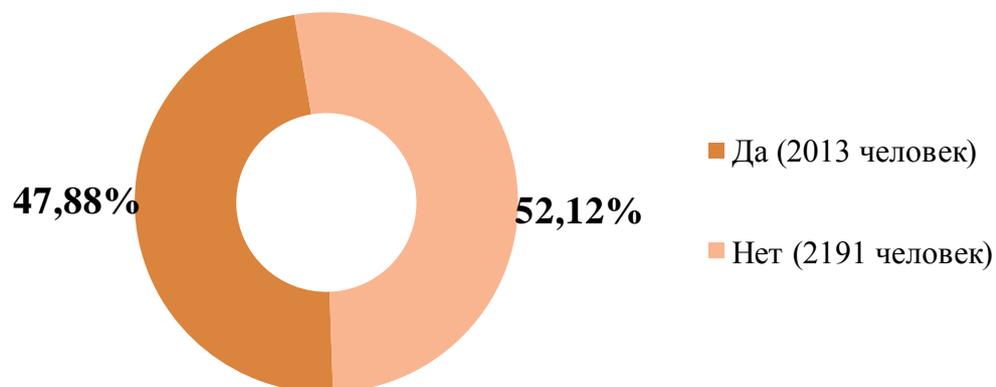
Как Вы считаете, целесообразно ли внедрение института «безупречной репутации» при приеме кандидатов на правоохранительную службу



Считаете ли Вы, что оценку собранным сведениям на кандидата и соответствие его требованиям «безупречной репутации» необходимо возложить на руководителей правоохранительного органа



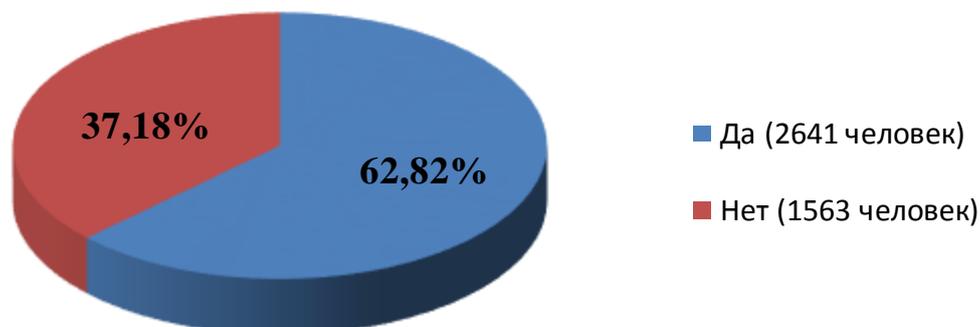
Необходимо ли при составлении заключения о «безупречной репутации» учитывать публикации в социальных сетях и СМИ порочащие претендента и/или его близких родственников



Эффективен ли институт передачи в доверительное управление находящиеся в собственности доли, акции и иное имущество, использование которого влечет получение доходов



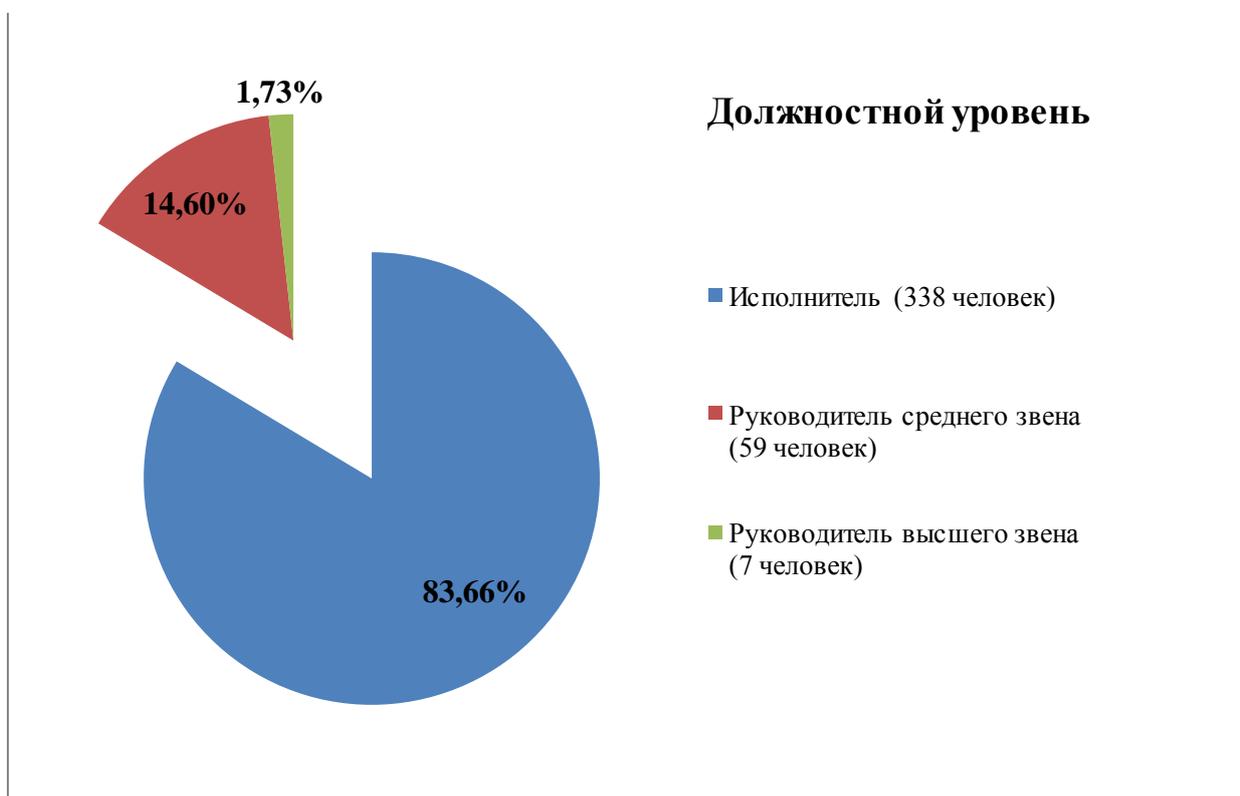
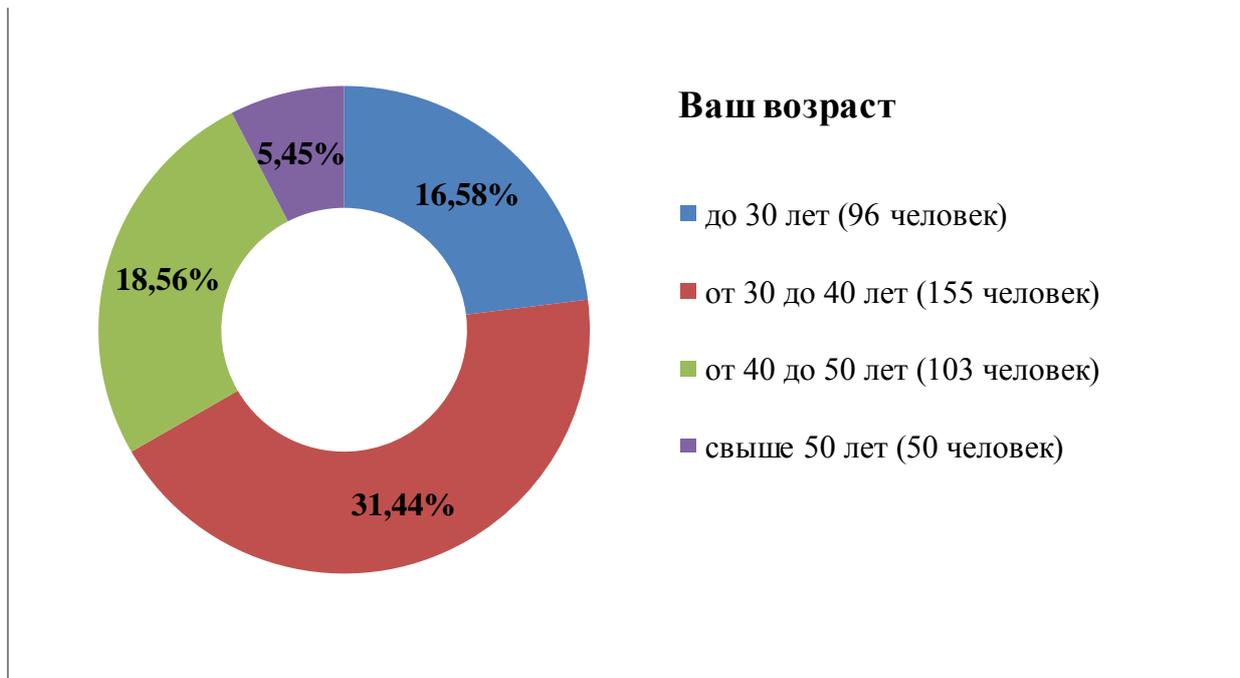
Считаете ли вы необходимым осуществлять прием кандидатов в учебные заведения правоохранительных органов с использованием электронных систем (минимизировать человеческий фактор)



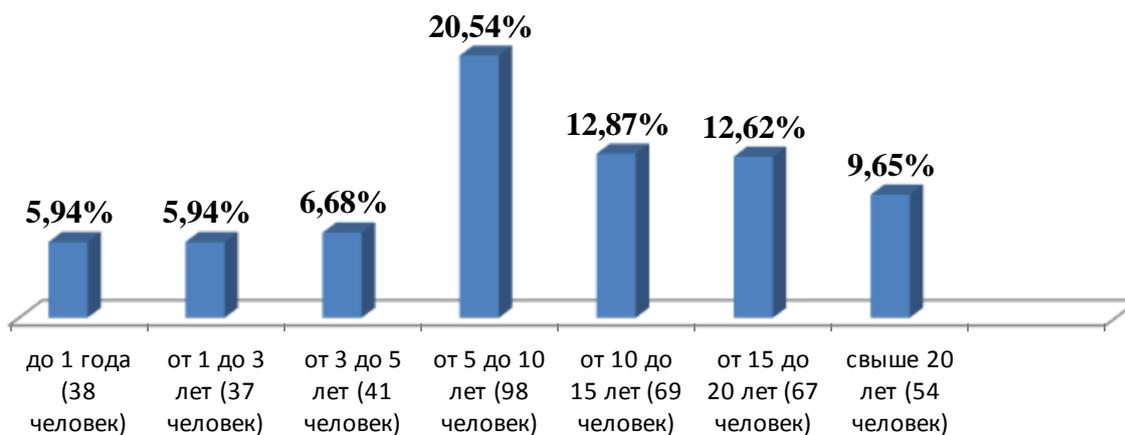
РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

(проведено авторским коллективом при помощи веб-анкетирования).

Всего прошло анкетирование **404** государственных служащих районного, городского и областного звена.



Стаж работы на государственной службе



Необходимо ли усиление запретов и ограничений на государственной службе



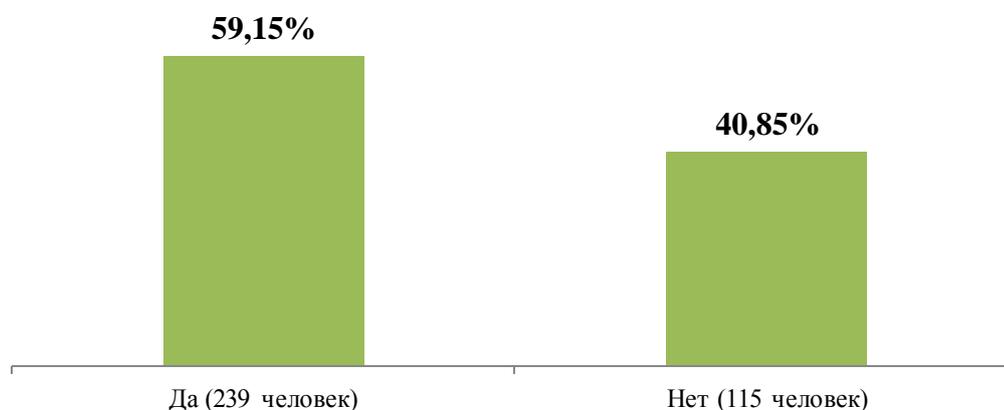
Считаете ли вы эффективным внедрение приема кандидатов на государственную службу с использованием электронных систем

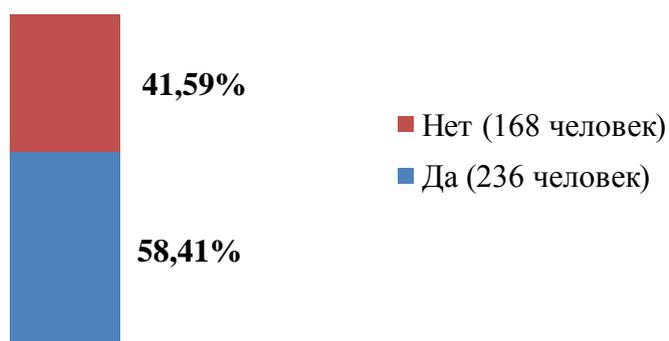
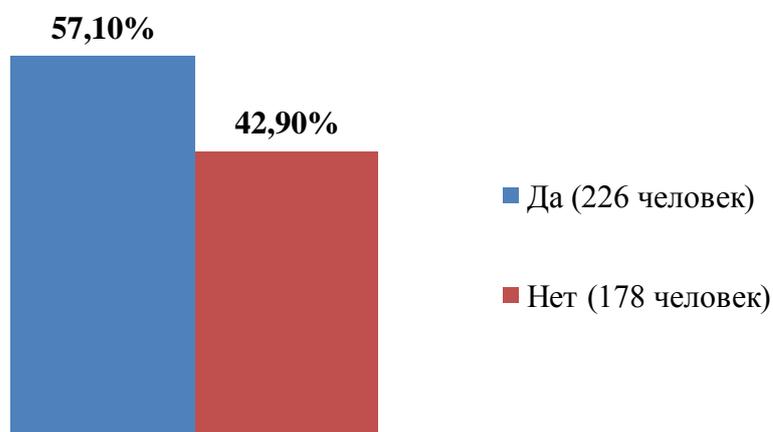
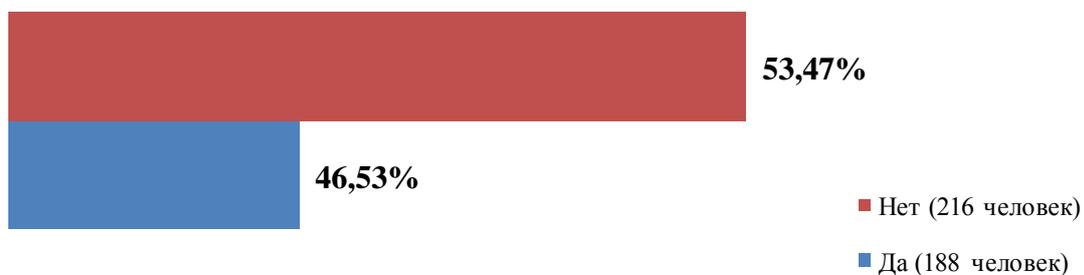


Перечислите, какие на Ваш взгляд ограничения и запреты излишне предъявляются к лицам, пребывающим на государственной службе

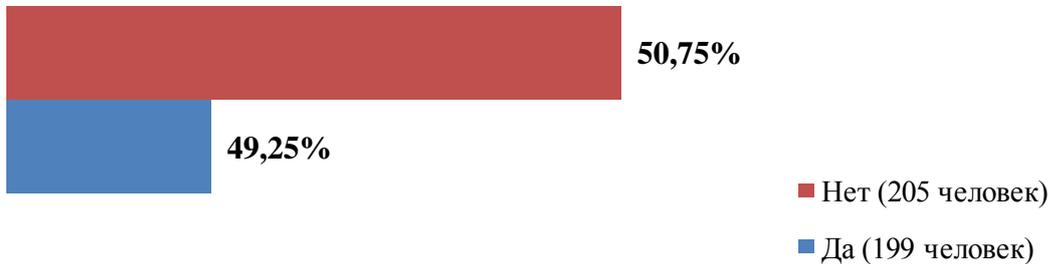


Влияют ли существующие ограничения и запреты на «чистоту рядов» государственной службы и ее эффективность



Необходимо ли послабление запретов и ограничений на государственной службе**Целесообразно ли внедрение института «безупречной репутации» при приеме кандидатов на государственную службу****Считаете ли Вы, что оценку собранным сведениям на кандидата и соответствие его требованиям «безупречной репутации» необходимо возложить на руководителя государственного органа**

Необходимо ли при даче заключения о «безупречной репутации» учитывать образ жизни, негативные привычки кандидата, а также его зависимости от близких родственников имеющих судимость



Необходимо ли при составлении заключения о «безупречной репутации» учитывать публикации в социальных сетях и СМИ порочащие честь и достоинство как претендента, так и его близких родственников



Как Вы считаете, эффективен ли институт передачи в доверительное управление находящиеся в собственности доли, акции и иное имущество, использование которого влечет получение доходов



Приложение № 2:

Проведено интервьюирование 20 специалистов, проводящих полиграфологические исследования (5 - ПР, 9 - АФМ, 2 - АПК, 4 - МВД) и 4 психофизиологическое освидетельствование (2 - МВД, 2 - Специалиста психолога).

ИНТЕРВЬИРОВАНИЕ

специалистов, проводящих «полиграфическое» исследование

№	Вопросы (комментарии)	ПР (5 чел)	АПК (2 чел)	АФМ (9 чел)	МВД (4 чел)	ИТОГО (20 чел)	Нет/Да %
1	Послужит ли наличие сведений порочащих честь и достоинство кандидата на правоохранительную службу и его близких родственников (Соцсети, СМИ и т.д.) более полному исследованию/освидетельствованию претендента;	4/1	2/0	7/2	2/2	15/5	25/75%
Комментарий	<p>- на службу в правоохранительные органы должны поступить граждане с безупречной репутацией, а также с учетом требований ст.6 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе». В этой связи считаю, что вышеуказанные сведения должны быть у специалиста-полиграфолога;</p> <p>- для более точной постановки вопросов, во избежание со стороны кандидата обмана;</p>						
2	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас сведений о привлечении кандидата к административной ответственности	5	2	9	3/1	19/1	5/95%

	(неоднократные умышленные правонарушения, посягающие на права личности или н/летних, семейно-бытовые отношения, общественный порядок и нравственность);						
Комментарий	<p>- необходимо для исключения попытки кандидатов обмануть полиграф и специалиста-полиграфолога. На практике, многие кандидаты нарушение ПДД не считают адмправонарушением, также при беседе некоторые скрывают о совершенном адмправонарушении, выявляются только при основном тестировании (<i>скрининг</i>);</p> <p>- для видения полной картины;</p>						
3	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас результатов проведенных в отношении кандидата служебных проверок и/или досудебных расследований;	5	2	8/1	3/1	18/2	10/90%
Комментарий	полагаю, будет полезно, особенно для неопытных полиграфологов, так как некоторые кандидаты могут ввести его в заблуждение: для более точного проведения исследования:						
4	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас сведений о судимости жены (мужа) кандидата, их близких родственников;	5	2	8/1	3/1	18/2	10/90%

Комментарий	- считаю, что такие сведения должны быть у специалиста, так как во время полиграфологического исследования проверяется связь кандидата с преступными элементами (<i>задается вопрос о наличии или отсутствии связи</i>);						
	- смотря на статью. Во избежание в будущем компрометирующих материалов;						
5	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас сведений и посещения кандидатом и/или его супругой игорных заведений;	5	2	9	4	20	0/100%

Предложения: (*Офицер по ОВД ГОКР ДАПК по Алматинской области А. Эбіл*)

Сведения, указанные в 3, 4, 5, 6 и 7 вопросах, важны при предтестовой беседе. При проведении полиграфологического исследования эти сведения могут увеличить точность сообщенной информации кандидатом и помогут специалисту принять достоверное решение.

ИНТЕРВЬЮИРОВАНИЕ

специалистов, проводящих «психофизиологическое» освидетельствование

№	Вопросы (комментарии)	ЧасПрак (2 чел)	МВД (2 чел)	ИТОГО: (4 чел)	Нет/Да %
1	Послужит ли наличие сведений, порочащих честь и достоинство кандидата на правоохранительную службу и его близких родственников (<i>Соцсети, СМИ и т.д.</i>), более полному исследованию/освидетельствованию претендента;	2	2	4	0/100%
2	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас сведений о привлечении кандидата к	2	2	4	0/100%

	административной ответственности (неоднократные умышленные правонарушения, посягающие на права личности или н/летних, семейно-бытовые отношения, общественный порядок и нравственность);				
3	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас результатов проведенных в отношении кандидата служебных проверок и/или досудебных расследований;	2	2	4	0/100 %
4	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас сведений о судимости жены (мужа) кандидата, их близких родственников;	2	2	4	0/100 %
5	При проведении исследования/освидетельствования будет ли полезным наличие у Вас сведений о посещении кандидатом и/или его супругой игорных заведений;	2	2	4	0/100 %

Приложение № 3:

Предложения по приведению действующих правовых актов в соответствие с постановлениями Конституционного Суда:

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 31 августа 2023 года № 27-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 11) пункта 2 статьи 38 Закона Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года "О воинской службе и статусе военнослужащих" и подпункта 9) пункта 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года "О правоохранительной службе»

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование:
Закон РК «О воинской службе и статусе военнослужащих»				
1	пп.8 п.2 ст.26	пп.8 п.2 ст.26 Статья 26. Увольнение с воинской службы 2. Увольнение военнослужащего с воинской службы по отрицательным мотивам производится в случаях: 8) отсутствия военнослужащего специально государственного органа или органа внутренних дел Республики Казахстан на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд;	Статья 26. Увольнение с воинской службы 2. Увольнение военнослужащего с воинской службы по отрицательным мотивам производится в случаях: 8) отсутствия военнослужащего специально государственного органа или органа внутренних дел Республики Казахстан на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд;	Нормативным постановлением, признаны не соответствующими Конституции Республики Казахстан подпункт 11) пункта 2 статьи 38 Закона Республики Казахстан "О воинской службе и статусе военнослужащих" и подпункт 9) пункта 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан "О правоохранительной службе" в части установления во взаимосвязи с подпунктом 8) пункта 2 статьи 26 Закона Республики Казахстан "О воинской службе и статусе военнослужащих" бессрочного запрета на поступление на воинскую и правоохранительную службу лиц, уволенных с воинской службы за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, в связи с отсутствием соразмерности данного правового ограничения. По мнению суда, отсутствие военнослужащего на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд может рассматриваться в качестве

		<p>трех и более часов подряд;</p>		<p>такого основания, если оно совершено неоднократно, повлекло или могло повлечь причинение значительного вреда интересам военной безопасности <i>(допущено в боевой обстановке, военное время, период мобилизации, условиях чрезвычайного положения, режима антитеррористической операции и в иных ситуациях)</i>.</p> <p>Более того, Нормативным постановлением Конституционный Суд от 6 марта 2023 года № 4 разъяснил, что межотраслевая дифференциация ответственности за тождественные или однородные деяния основана и на том, что уголовно-правовые, административно-правовые и иные меры воздействия, характер и строгость их последствий должны соответствовать тяжести совершенного правонарушения, отвечать требованиям справедливости, соразмерности и взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, что вытекает из положений</p>
--	--	--	--	---

				<p>статьи 39 Конституции.</p> <p>Подпункт 11) пункта 2 статьи 38 Закона о воинской службе в части установления бессрочного запрета на поступление на воинскую службу лицам, ранее уволенным с нее за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, не отвечает данным требованиям.</p>
Закон РК «О специальных государственных органах Республики Казахстан»				
2	пп.8 п.14 ст.51	<p>Статья 51. Порядок увольнения со службы.</p> <p>14. Увольнение со службы по отрицательным мотивам производится в случаях:</p> <p>8) отсутствия на службе без уважительных причин в течение трех и более часов подряд – по результатам проведенного служебного расследования;</p>	<p>Статья 51. Порядок увольнения со службы.</p> <p>14. Увольнение со службы по отрицательным мотивам производится в случаях:</p> <p>8) отсутствия на службе без уважительных причин в течение трех и более часов подряд – по результатам проведенного служебного расследования;</p>	<p>Нормативным постановлением, признаны не соответствующими Конституции Республики Казахстан подпункт 11) пункта 2 статьи 38 Закона Республики Казахстан "О воинской службе и статусе военнослужащих" и подпункт 9) пункта 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан "О правоохранительной службе" в части установления во взаимосвязи с подпунктом 8) пункта 2 статьи 26 Закона Республики Казахстан "О воинской службе и статусе военнослужащих" бессрочного запрета на поступление на воинскую и правоохранительную службу лиц, уволенных с воинской службы за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов</p>

		<p>проведенно го служебного расследова ния;</p>		<p>подряд, в связи с отсутствием соразмерности данного правового ограничения.</p> <p>По мнению суда, отсутствие военнослужащего на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд может рассматриваться в качестве такого основания, если оно совершено неоднократно, повлекло или могло повлечь причинение значительного вреда интересам военной безопасности (<i>допущено в боевой обстановке, военное время, период мобилизации, условиях чрезвычайного положения, режима антитеррористической операции и в иных ситуациях</i>).</p> <p>Более того, Нормативным постановлением Конституционный Суд от 6 марта 2023 года № 4 разъяснил, что межотраслевая дифференциация ответственности за тождественные или однородные деяния основана и на том, что уголовно-правовые, административно-правовые и иные меры воздействия, характер и строгость их последствий должны соответствовать тяжести</p>
--	--	--	--	---

				<p>совершенного правонарушения, отвечать требованиям справедливости, соразмерности и взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, что вытекает из положений статьи 39 Конституции.</p> <p>Подпункт 11) пункта 2 статьи 38 Закона о воинской службе в части установления бессрочного запрета на поступление на воинскую службу лицам, ранее уволенным с нее за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, не отвечает данным требованиям.</p> <p>При этом суд считает, что заложенные в действующем законодательстве о правоохранительной и воинской службе подходы к оценке тождественных по сути нарушений служебной дисциплины объективно не оправданы и создают необоснованные различия в правах лиц, несущих схожие виды государственной службы, и не приводят к достижению изначально поставленных конституционно значимых целей ограничения прав и свобод человека и гражданина.</p>
--	--	--	--	--

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 26 декабря 2023 года № 38-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта б) и подпункта 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан»»

и

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 6 марта 2023 года № 4 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта б) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан"

и

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 14 июля 2023 года № 22-НП О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан"

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование:
Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан»				
1	пп. 6, п. 3 ст. 16	Статья 16. Условия поступления на государственную службу 3. На государственную службу не может быть принят гражданин: б) который в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекался к дисциплинарной ответственности за	Статья 16. Условия поступления на государственную службу 3. На государственную службу не может быть принят гражданин: б) который в течение двух лет перед поступлением на государственную службу привлекался к дисциплинарной ответственности или был уволен за дисциплинарный	В нормативном постановлении указано, что подпункт б) пункта 3 статьи 16 Закона в части установления для граждан, уволенных за совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу, пожизненного запрета на занятие должностей на государственной службе, искажает существо конституционных прав и свобод, нарушает конституционные пределы их

		дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. При этом на государственную службу не допускается граждан, уволенный за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу;	проступок, дискредитирующий государственную службу.	допустимого ограничения и не отвечает требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности, в связи с чем противоречит пункту 1 статьи 24, пунктам 2 и 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.
2	пп. 14, п. 3 ст. 16	Статья 16. Условия поступления на государственную службу 3. На государственную службу не может быть принят гражданин: 14) уволенный по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов, с должности судьи, воинской службы, за исключением случаев	Статья 16. Условия поступления на государственную службу 3. На государственную службу не может быть принят гражданин: 14) который в течение двух лет перед поступлением на государственную службу уволен по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов, с должности судьи,	Решением Конституционного Суда Республики № 38-НП от 26.12.23 года признан не соответствующим Конституции Республики Казахстан п.п.14 п.3 ст.16 Закона РК «О государственной службе Республики Казахстан» в части установления во взаимосвязи с п.п.13 п.1 и п.3 ст. 80 Закона РК «О правоохранительной службе» бессрочного запрета приема на государственную службу лиц, уволенных с правоохранительной службы за совершение проступка, дискредитирующего правоохранительный

		<p>увольнения гражданина на основании отсутствия на работе (службе) без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, который вправе поступить на государственную службу по истечении трех лет после такого увольнения;</p>	<p>воинской службы, за исключением случаев увольнения гражданина на основании отсутствия на работе (службе) без уважительной причины в течение трех и более часов подряд и несоответствия судьи занимаемой должности в силу профессиональн о й непригодности, который вправе поступить на государственную службу по истечении одного года после такого увольнения;</p>	<p>орган, в связи с отсутствием соразмерности данного правового ограничения. Конституционный Суд в своих итоговых решениях (<i>Нормативные постановления от 14 июля 2023 года № 22-НП и от 31 августа 2023 года № 27-НП</i>). указывал на необходимость дифференциации подходов к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов при занятии гражданами отдельных государственных должностей, возможность предъявления к некоторым категориям государственных служащих, в частности к сотрудникам правоохранительных органов, повышенных требований</p> <p>Данные правовые позиции корреспондируются с положениями международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан. Вследствие чего, бессрочный запрет на поступление на государственную службу граждан,</p>
--	--	--	---	---

				<p>уволенных за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, в связи с отсутствием соразмерности правовых ограничений, вытекающих из мер дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления признан не соответствующим п.1 ст.24, п.2 и 4 ст.33 и п.1 ст.39 Конституции Республики Казахстан.</p> <p>Также Конституционный Суд Республики Казахстан за № 22-НП от 14.07.23 года истолковал, что судья прекративший полномочия по отрицательному мотиву «несоответствие занимаемой должности в силу профессиональной непригодности» влечет правовые последствия для освобожденного только в рамках Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной</p>
--	--	--	--	--

				<p>системе и статусе судей Республики Казахстан».</p> <p>При этом гражданин, уволенный с должности судьи по указанному основанию, может реализовать конституционное право на свободу труда в иных сферах, в том числе на государственной службе.</p> <p>Подходы к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов, принятые в судебной системе, не могут автоматически применяться в сфере государственной службы.</p> <p>Недостаточная профессиональная пригодность судьи, выявленная при проведении оценки по специальной методике, применяемой только к судьям.</p>
Закон РК «О правоохранительной службе»				
3	пп. 9, п. 2 ст. 6	<p>Статья 6. Условия поступления на правоохранительную службу</p> <p>2. На правоохранительную службу не может быть принято лицо:</p> <p>9) имеющее или имевшее</p>	<p>Статья 6. Условия поступления на правоохранительную службу</p> <p>2. На правоохранительную службу не может быть принято лицо:</p> <p>9) имеющее или имевшее судимость либо освобожденное от</p>	<p>Конституционный Суд Республики Казахстан за № 22-НП от 14.07.23 года истолковал, что судья, прекративший полномочия по отрицательному мотиву «несоответствие занимаемой должности в силу профессиональной непригодности» влечет правовые последствия</p>

	<p>судимость либо освобожденное от уголовной ответственности на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, а также уволенное по отрицательным мотивам с государственной, воинской службы, из иных правоохранительных органов, специальных государственных органов, а также прекратившее полномочие судьи по отрицательным мотивам;</p>	<p>уголовной ответственности на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, а также уволенное по отрицательным мотивам с государственной, воинской службы, из иных правоохранительных органов, специальных государственных органов, а также прекратившее полномочие судьи по отрицательным мотивам, за исключением случаев увольнения гражданина на основании несоответствия судьи занимаемой должности в силу профессионально и непригодности который вправе поступить на службу по истечении одного года после такого увольнения;</p>	<p>для освобожденного только в рамках Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».</p> <p>При этом гражданин, уволенный с должности судьи по указанному основанию, может реализовать конституционное право на свободу труда в иных сферах, в том числе на государственной службе.</p> <p>Подходы к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов, принятые в судебной системе, не могут автоматически применяться в сфере государственной службы.</p> <p>Недостаточная профессиональная пригодность судьи, выявленная при проведении оценки по специальной методике, применяемой только к судьям.</p>
--	---	--	--

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 31 августа 2023 года № 26-НП О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан"

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование:
Трудовой кодекс Республики Казахстан				
1	пп. 2, ч. 2 ст. 26	<p>Статья 26. Запреты и ограничения на заключение трудового договора и трудоустройство 2. Не допускается трудоустройство:</p> <p>2) в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление;</p>	<p>Статья 26. Запреты и ограничения на заключение трудового договора и трудоустройство 2. Не допускается трудоустройство:</p> <p>2) в субъекты квазигосударственного сектора на должности, связанные с исполнением управленческих функций лица, совершившего коррупционное преступление;</p>	<p>Конституционный Суд Республики Казахстан за № 26-НП от 31.08.2023 года истолковал, что ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, в правовой взаимосвязи с Законом РК «О противодействии коррупции» применимо в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях. Ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, направлено на снижение коррупционных рисков и преследует</p>

			<p>конституционно значимые цели.</p> <p>Коррупция продолжает рассматриваться как одна из основных угроз национальной безопасности (ст.6 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан») и потому данное ограничение, не указываемое в приговоре в качестве дополнительного наказания, в силу закона применяется как общеправовое последствие совершения коррупционного преступления.</p> <p>При таком понимании данной нормы Трудового кодекса она не противоречит подпункту 5) пункта 3 статьи 77 Конституции и не отменяет право лица на занятие трудовой деятельностью в иных сферах.</p> <p>При этом антикоррупционные и иные ограничения в субъектах квазигосударственного сектора, с точки зрения Закона о противодействии коррупции, определены только в отношении лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на</p>
--	--	--	--

				<p>выполнение государственных функций.</p> <p>Иных лиц, не связанных с осуществлением управленческих функций в квазигосударственном секторе, Закон о противодействии коррупции не относит к субъектам, которым предъявляются антикоррупционные ограничения.</p> <p>Следовательно, ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление (<i>подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса</i>), в правовой взаимосвязи с Законом о противодействии коррупции применимо в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях.</p>
--	--	--	--	--

Приложение №4:

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон РК «О правоохранительной службе»			
1	ч.1ст.6	<p>Статья 6. Условия поступления на правоохранительную службу</p> <p>1. На службу в правоохранительные органы принимаются на добровольной основе граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста, способные по своим личным, моральным, деловым, профессиональным качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности.</p>	<p>Статья 6. Условия поступления на правоохранительную службу</p> <p>1. На службу в правоохранительные органы принимаются на добровольной основе граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста, <u>имеющие безупречную репутацию</u>, способные по своим личным, моральным, деловым, профессиональным качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности.</p>
Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан»			
2	ч.1ст.1 6	<p>Статья 16. Условия поступления на государственную службу</p> <p>1. На государственную службу принимаются граждане Республики Казахстан, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности и не достигшие установленного</p>	<p>Статья 16. Условия поступления на государственную службу</p> <p>1. На государственную службу принимаются граждане Республики Казахстан, соответствующие квалификационным требованиям, <u>имеющие безупречную репутацию</u>, способные по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню</p>

		законом Республики Казахстан пенсионного возраста.	образования выполнять возложенные на них должностные обязанности и не достигшие установленного законом Республики Казахстан пенсионного возраста.
--	--	--	---

Приложение № 5

«Безупречная репутация» - совокупность критериев, включающих в себя высокий уровень знаний и профессиональную компетентность, а также высокие морально-нравственные качества и добропорядочность

Составные части безупречной репутации	«Безупречная репутация» совокупность критериев, включающих в себя:	Будет введен <u>институт безупречной репутации</u> в системе государственной службы, что повлечет за собой дополнительные ограничения при назначении	Судьей районного суда может быть назначен гражданин, имеющий высшее юридическое образование, высокие морально-нравственные качества, <u>безупречную репутацию</u> и стаж работы по юридической профессии не менее	Лица, рекомендуемые в состав Комиссии, должны обладать профессиональными знаниями в области юриспруденции, опытом работы по юридической специальности не менее десяти лет и иметь <u>безупречную репутацию</u> .	.Основными критериями отбора кандидатов на вакантные должности судей являются высокий уровень знаний, высокие морально-нравственные качества и <u>безупречная репутация</u> .	Руководящим работником Государственного фонда социального страхования не может быть назначено лицо: 1) не имеющее <u>безупречной деловой репутации</u> . Безупречной деловой репутацией является <u>наличие фактов, подтверждающих ...</u>
---------------------------------------	--	---	--	---	--	--

		<p>пяти лет;</p> <p>-//-//-//- //- (п. 5.1 Указ Презид ента РК от 17 июля 2024 г. за № 602 об утвер ждении и «Конце пции развит ия госуда рствен ной служб ы РК на 2024 - 2029 гг.»)</p>	<p>пяти лет;</p> <p>-//-//-//- (п.п.2 п.1 ст. 29 Констит уционного Закона РК «О судебной системе и статусе судей РК)</p>	<p>-//-//-//- (п.4 ст.11 Закона РК от 4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК. «О Высшем Судебном Совете РК»)</p>	<p>-//-//-//- (п.2 ст.18 Закона РК от 4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК. «О Высшем Судебно м Совете РК»)</p>	<p>-//-//-//- (п.п.1 п.3 ст.33 Социальног о Кодекса РК от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК)</p>
--	--	--	--	---	--	--

Соста вные части безупр ечной репута ции	высокий уровень знаний и профессион альную компетентн ость,	Лица, рекоме ндуем ые в состав Комисс ии, должн ы облада ть профес	Основны ми критерия ми отбора кандидато в на вакантные должност и судей являются высокий уровень	«професси ональное образование ие» – вид образования, направленн ый на приобретен ие обучающи мися знани	«компет енция» – совокупн ость знаний, умений и навыков, необходи мых для эффектив ного выполне	Безупре чной деловой репутац ией являетс я наличи е фактов, подтвер ждающ
---	---	--	---	--	--	--

		<p><u>сионал</u> <u>бными</u> <u>знания</u> <u>ми</u> в област и юриспр уденци и, опытом работы по юриди ческой специа льност и не менее десяти лет и иметь безупр ечную репута цию.</p> <p>-//-//-//-//- (п.4 ст.11 Закона Респуб лики Казахс тан от</p>	<p><u>знаний,</u> высокие морально- нравствен ные качества и безупречн ая репутация .</p> <p>-//-//-//-//- (п.2 ст.18 Закона Республик и Казахста н от 4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК. «О Вышем Судебном Совете Республик и Казахста н»)</p>	<p>й, умений, навыков и компетенц ий, позволяющ их вести профессио нальную деятельнос ть в определенн ой сфере и (или) выполнять работу по конкретной профессии или специально сти</p> <p>-//-//-//-//- (п. 29-1 ст. 1 Закона РК «Об образовани и»)</p>	<p>ния професси ональной деятельн ости на конкретн ой государс твенной должност и.</p> <p>-//-//-//-//- (ч.7 ст. 1 Закона РК «О государс твенной службе Республи ки Казахста н»)</p>	<p>их <u>профес</u> <u>сионал</u> <u>изм,</u> ...</p> <p>-//-//-//-//- //- (п.п.1 п.3 ст.33 Социал ьного Кодекса Республ ики Казахс тан от 20</p>
--	--	---	--	---	--	--

		4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК. «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»)				апреля 2023 года № 224-VII ЗРК)
--	--	---	--	--	--	---------------------------------

Составные части безупречной репутации	а также высокие морально-нравственные качества и добропорядочность»	Основными критериями отбора кандидатов на вакантные должности судей являются высокие уровень знаний, <u>высокий морально-нравственный</u>	<u>«добросовестность»</u> - профессиональное и ответственное служение государству на благо общества.	<u>«профессиональная добропорядочность»</u> - способность лица выполнять свои правовые и профессиональные обязанности и полномочия честно, справедливо, на высоком морально-нравственном уровне, не допуская злоупотреблений	каждое государство-участник обязано создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских	Безупречной деловой репутацией является наличие фактов, подтверждающих профессионализм, <u>добросовестность</u> , отсутствие или непогашенной судимо
--	---	--	---	---	---	---

		(п.2 ст.18 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК. «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»)	дальнейшему совершению этических норм и правил поведения государственных служащих Республики и Казахстана»)	года)	2003 года, ратифицированной Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года)	ст.33 Социального Кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК)
--	--	---	---	-------	--	--

(Справка: Каждый структурный элемент дефиниции взят из действующих нормативно-правовых актов являющихся основными документами, регулирующими взаимоотношения между государством и государственными служащими.)

Приложение № 6:

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан»			
1	п.9-1) ст.1	Отсутствует	<p>Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе</p> <p>В настоящем Законе используются следующие основные понятия:</p> <p><u>9-1). <u>безупречная репутация - совокупность критериев, включающих в себя высокий уровень</u></u></p>

			<u>знаний и профессиональную компетентность, а также высокие морально-нравственные качества и добропорядочность.</u>
2	ст.18	<p>Ограничения, принимаемые при поступлении на государственную службу</p> <p>При приеме на государственную службу граждане принимают на себя установленные настоящим Законом, иными законами Республики Казахстан ограничения в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их должностных полномочий и основанного на них авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах.</p>	<p>Ограничения, принимаемые при поступлении на государственную службу</p> <p>При приеме на государственную службу граждане <u>проходят проверку на наличие безупречной репутации</u>, принимают на себя установленные настоящим Законом, иными законами Республики Казахстан ограничения в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их должностных полномочий и основанного на них авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах.</p>
Закон РК «О правоохранительной службе»			
3	п.9-1) ст.1	Отсутствует	<p>Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе</p> <p>В настоящем Законе используются следующие основные понятия:</p> <p><u>9-1). безупречная репутация - совокупность критериев, включающих в себя высокий уровень знаний и профессиональную компетентность, а также</u></p>

			<u>высокие морально-нравственные качества и добропорядочность.</u>
4	ч.5 ст.6	5. Принимаемые на службу в правоохранительные органы граждане в обязательном порядке для определения пригодности к службе проходят в военно-врачебных комиссиях медицинское и психофизиологическое освидетельствование и полиграфологическое исследование в соответствующем подразделении правоохранительного органа.	5. Принимаемые на службу в правоохранительные органы граждане в обязательном порядке <u>проходят проверку на наличие безупречной репутации,</u> а для определения пригодности к службе проходят в военно-врачебных комиссиях медицинское и психофизиологическое освидетельствование и полиграфологическое исследование в соответствующем подразделении правоохранительного органа.
<p>Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки</p> <p>Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 года № 80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 29 июня 2020 года № 199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 года № 675. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 июля 2020 года № 20984.</p>			
5	п. 13	13. Кадровые службы в течение пяти рабочих дней со дня окончания срока приема документов осуществляют рассмотрение документов кандидатов на соответствие кандидата требованиям, установленным для поступления на правоохранительную службу и формируют личное дело на каждого кандидата.	13. Кадровые службы в течение пяти рабочих дней со дня окончания срока приема документов <u>проводят проверку и оценку кандидата на наличие безупречную репутацию согласно приложению 7 к настоящим Правилам, а также</u> осуществляют

		<p>Одновременно списки для проверки кандидатов направляются в подразделения по обеспечению внутренней безопасности правоохранительных органов (далее - подразделения по обеспечению внутренней безопасности), которые направляют заключения по результатам проверки в кадровые службы не позднее, чем за три рабочих дня до назначенной даты собеседования.</p>	<p>рассмотрение документов кандидатов на соответствие кандидата требованиям, установленным для поступления на правоохранительную службу и формируют личное дело на каждого кандидата.</p> <p>Одновременно списки для проверки кандидатов направляются в подразделения по обеспечению внутренней безопасности правоохранительных органов (далее - подразделения по обеспечению внутренней безопасности), которые направляют заключения по результатам проверки в кадровые службы не позднее, чем за три рабочих дня до назначенной даты собеседования.</p> <p><u>Проверка на «добропорядочность» и «этичность» проводится кадровой службой и службой собственной безопасности после уведомления кандидата и его письменного согласия.</u></p>
6	п. 22	<p>22. Комиссия по итогам собеседования принимает одно из следующих решений:</p> <p>1) "рекомендовать для прохождения дальнейших этапов отбора на первоначальную профессиональную подготовку";</p> <p>2) "отказать в прохождении дальнейших этапов отбора на первоначальную</p>	<p>22. Комиссия по итогам собеседования принимает одно из следующих решений:</p> <p>1) "рекомендовать для прохождения дальнейших этапов отбора на первоначальную профессиональную подготовку";</p>

		<p>профессиональную подготовку".</p> <p>При принятии решения комиссия учитывает результаты тестирования на знание государственного языка и законодательства Республики Казахстан, на оценку личных качеств, заключения территориальных подразделений по обеспечению внутренней безопасности.</p>	<p>2) "отказать в прохождении дальнейших этапов отбора на первоначальную профессиональную подготовку".</p> <p>При принятии решения комиссия учитывает результаты тестирования на знание государственного языка и законодательства Республики Казахстан, на оценку личных качеств <u>и деловой репутации</u>, заключения территориальных подразделений по обеспечению внутренней безопасности.</p>
7	п. 23	<p>23. Кандидат, рекомендованный по результатам собеседования к дальнейшим этапам отбора на первоначальную профессиональную подготовку, для определения пригодности к службе проходит ВВК и полиграфологическое исследование.</p> <p>Направление кандидату на прохождение ВВК выдается кадровой службой незамедлительно с момента представления кандидатом цветной фотографии размером 3x4 (2 штуки).</p>	<p>23. Кандидат, рекомендованный по результатам собеседования к дальнейшим этапам отбора на первоначальную профессиональную подготовку, для определения пригодности к службе проходит ВВК и полиграфологическое исследование.</p> <p><u>Сведения о безупречной репутации, а также результаты расчета направляются специалистам, проводящим полиграфологические исследования и психофизиологическое освидетельствование.</u></p> <p>Направление кандидату на прохождение ВВК выдается кадровой службой незамедлительно с момента</p>

			представления кандидатом цветной фотографии размером 3x4 (2 штуки).
--	--	--	---

Приложение № 7:

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон РК «О правоохранительной службе»			
1	п.1 ст.8	<p>Статья 8. Прием на правоохранительную службу</p> <p>1. Прием на службу в правоохранительные органы осуществляется путем назначения на должность, в том числе путем заключения контракта для лиц, поступивших на очную форму обучения в организации образования правоохранительных органов.</p> <p>Прием на службу лиц, завершивших первоначальную профессиональную подготовку в организациях образования правоохранительных органов, осуществляется путем зачисления в кадры правоохранительных органов. Назначение на должность производится в течение месяца со дня зачисления в кадры правоохранительного органа.</p>	<p>Статья 8. Прием на правоохранительную службу</p> <p>1. Прием на службу в правоохранительные органы осуществляется путем назначения на должность, в том числе путем заключения контракта для лиц, поступивших <u>на первоначальную профессиональную подготовку и</u> очную форму обучения в организации образования правоохранительных органов.</p>

Приложение № 8:

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан»			
1	ст.53	<p>Статья 53. Оплата труда государственных служащих</p> <p>5. Заработная плата и другие выплаты административным государственным служащим подлежат индексации в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.</p>	<p>Статья 53. Оплата труда государственных служащих</p> <p>5. Заработная плата и другие выплаты административным государственным служащим подлежат</p>

			<u>ежегодной</u> индексации <u>на уровне инфляции</u> в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.
--	--	--	--

Приложение № 9:

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон РК «Об образовании»			
1	п. 1 ст. 37-1	<p>Статья 37-1. Индивидуальная педагогическая деятельность</p> <p>1. Индивидуальная педагогическая деятельность, сопровождающаяся получением доходов, является предпринимательской деятельностью. Государственная регистрация лица, занимающегося индивидуальной педагогической деятельностью, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.</p>	<p>Статья 37-1. Индивидуальная педагогическая деятельность</p> <p>1. Индивидуальная педагогическая деятельность, сопровождающаяся получением доходов, является предпринимательской деятельностью. Государственная регистрация лица, занимающегося индивидуальной педагогической деятельностью, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.</p> <p><u>Индивидуальная педагогическая деятельность, сопровождающаяся получением доходов, осуществляемая государственным служащим не является предпринимательской деятельностью и не подлежит государственной</u></p>

			<u>регистрации.</u>
Закон РК «О правоохранительной службе»			
2	п. 17 ч.1 ст.15	Статья 15. Права сотрудников, связанные с прохождением правоохранительной службы 1. Сотрудники имеют право на: 17). осуществление преподавательской , научной или иной творческой деятельности;	Статья 15. Права сотрудников, связанные с прохождением правоохранительной службы 1. Сотрудники имеют право на: 17). осуществление <u>педагогической</u> , научной или иной творческой деятельности;

Приложение № 10:

№	Норма	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон РК «О правоохранительной службе»			
1	п. 5 ст. 81	Статья 81. Порядок и условия увольнения 5. Сотрудники, увольняющиеся со службы по собственному желанию, предупреждают непосредственного руководителя о принятом ими решении не позднее одного месяца до планируемого дня увольнения, о чем подают письменный рапорт.	Статья 81. Порядок и условия увольнения 5. Сотрудники, увольняющиеся со службы по собственному желанию, предупреждают непосредственного руководителя о принятом ими решении не позднее одного месяца до планируемого дня увольнения, о чем подают письменный рапорт. <u>Не подлежит увольнению по собственному желанию сотрудники, в отношении которых проводится служебная проверка, досудебное и/или судебное расследование, за исключением случаев предусмотренных подпунктами 1), 2, 4) и 18) пункта 1 статьи 80 настоящего Закона.</u>

