

А.К. БОГЕНБАЕВА

## ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХСТАНЕ И ОПЫТ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Казахстанский опыт государственного управления вкупе с другими элементами охватывает становления и развитие государственной службы, особенности ее функционирования, организационного и структурного построения в различных исторических условиях. Являясь категорией, органически связанной с государством, его ролью и местом в жизни общества, обусловленной возникновением, развитием и отмиранием государства [1], государственная служба рассматривается в контексте его исторического развития и происходящих в обществе перемен, отражает наиболее значимые и характерные для каждого периода отличительные черты.

Государственное устройство средневековых государств характеризовалось, наличием развитых форм удельно-племенной системы, что не способствовало централизованной форме правления. Власть верховных правителей (каганов, эльтеберов, джабгу и т.д.) была номинальной. Удельные правители, стоявшие во главе крупных племен, стремились упрочить свои полусамостоятельные и фактически независимые владения. Племенная знать была наделена привилегиями, которые имели наследственный характер. Военно-административная система управления в средневековых государствах на территории Казахстана отражала специфику их кочевого и полукочевого быта.

Средневековое общество пронизывало социальное и сословное неравенство. Наряду с богатыми были бедные, самую бесправную группу составляли рабы. Однако основную массу населения составляли рядовые общинники, которые нередко подпадали во внешнеэкономическую зависимость от имущих скотоводов-покровителей.

Рельефно выражалась не только строгая иерархическая система господствующей аристократической верхушки, но и разделялись по своей социальной значимости роды и племена. Правящая знать кочевых племен владела не только пастбищами, угодьями, но и городскими центрами.

Таким образом, средневековые государственные объединения заложили основу полиаспектной системы государственной власти. Дуальное разделение верховной власти, при сохранении централизованного характера власти правителя. Система соправителей, мощный бюрократичес-

кий аппарат, многовидовая армия и т.д.

При формировании административно-территориальной системы в средневековых государствах мы констатируем учет ими не только народа в виде конкретных родов объединенных в административную единицу во главе с назначаемыми правителями родов, но и территории обитания. Для удобства управления важно иметь дело не с разобщенными родами, каждый из которых по степному праву имел суверенитетные права, а с объединениями таких родов, с податным и военно-мобилизационным характером.

Государственное устройство в монгольскую эпоху носило полувоенный характер. Военные и административные должности не разделялись. Во главе государства стоял хан. Правой рукой хана был беклербек, отвечавший за все государственные дела, одновременно являвшийся главнокомандующим войсками и главой внешнеполитического ведомства. Финансами государства ведал великий визир. Непосредственное управление страной осуществлялось через специальный орган исполнительной власти - диуан, в который входили дамиры - секретари, битакчи - писцы, салыкчи - налоговые чиновники, казначи - чиновники финансового ведомства и их помощники - туткаулы, бакаулы и есаулы. В административном отношении вся территория делилась на улусы. Данная система управления государством называлась военно-административной, так как высшие чиновники, занимавшие государственные посты, одновременно являлись командующими различными по численности военными отрядами, кроме того, в государственных делах соблюдалась жесткая военная дисциплина.

На территории Казахстана монголы ввели в действие правовые нормы - «Джасак» или «Яса», созданные Чингис-ханом. В данных правовых нормах определялись права и привилегии кочевой знати. Вместе с тем, среди знати, в связи с усилением влияния оседло-земледельческих мусульманских стран, постепенно стало распространяться мусульманское право - шариат.

В управлении Казахским ханством сохранялась, основа, заложенная монгольскими завоевателями. Казахское общество состояло из двух основных социальных групп:

переименованный в Высокостепенство. [5] титул Превосходительство, согласно действовавшей в России Табели о рангах, ставил казахских ханов на одну ступень должностной иерархической лестницы с Тайным советником и Действительным статским советником, которым присваивались соответственно 3 и 4 классы.

Конец XVIII-начало XIXвв. можно определить периодом развития государственного аппарата в Казахстане. Так, ханом Младшего жуза Арынгазы, в целях укрепления своих позиций, был создан специальный аппарат из есаулов, принадлежавших подвластным ему родам. Есаулы назначались в качестве постоянных представителей в родах, использовались в делах по управлению. Наибольшее развитие ханский аппарат получил во Внутренней Орде. Будучи не сложным, он представлял собой постоянно действующий чиновничий орган. Многие члены ханского совета, состоявшего из 12 биев, наравне с султанами принимали участие в управлении родами, исполняли отдельные поручения хана по управлению. Со временем, с усилением позиции колониальных органов произошло осложнение функции власти, приведшее к отделению административной функции от судебной. Также при хане состояли 14 старшин в качестве есаулов, призванных выполнять его специальные поручения. С.З. Зиманов отмечает и о существовании отдельной категории служащих, так называемы «базарных султанов», из числа ханского окружения, которые были обязаны собирать внутри орды торговые пошлины, представлять вне орды интересы казахов и следить за порядком на рынках[2]. Известно, что при хане Букеевской Орды находились ахун-орды, старшии (казы) и муллы, которые содержались за счет приношений населения, ханских пособий, т.е. официально состояли должностными лицами[6].

Безусловно, царское правительство не приветствовало усиления ханской власти и ее аппарата управления, в связи с чем проводилась активная работа по внедрению в окружении ханов доверенных лиц, способных осуществлять функции тайных агентов. Поскольку все важные общегосударственные вопросы, затрагивающие интересы многих родов, рассматривались на большом ханском совете, то царское правительство проявляло особый интерес к нему, стремясь превратить в зависимый, абсолютно подконтрольный орган.

Неоднократные попытки реформирования государственного управления не давали положительных результатов. Внедрение централизованной системы управления, чуждой для Казахстана, вызвало негативные последствия, среди которых следует отметить разрушение традиционных хозяйственных укладов, системы управления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юридическая литература, 1966. - 195 с.
2. Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1969. 294 с.
3. Материалы по истории казахских ханств XV-XVI веков / Сост.: С.К. Ибрагимов, Н.Н. Мингулов, К.А. Пинтулина, В.П. Юдин. - Алма-Ата: Наука, 1969. - 647с.
4. Басин В.Я. Россия и казахские ханства в XVI-XVIII. - Алма-Ата, 1971. - 276 с.
5. Герман. О киргизах // Вестник Европы. Ч. СЧЧ. - М., 1821. - С. 123-138.
6. Зиманов С.З. Общественный строй казахов первой половины XIX в. - Алма-Ата, 1958. 296 с.

#### Резюме

Казакстандағы мемлекеттік қызметтің пайда болу және қалыптасу үрдісі қарастырылады.

#### Summary

In the article the process of formation present and developing of government service in Kazakhstan is considered.

дов, отдельные страны проводили целенаправленную работу по их созданию (Дубай, Дублин, Лабуан, Сингапур). Прирост доступных для инвестирования капиталов вызывает встречное предложение новых финансовых инструментов. В этих условиях город становится финансовым центром. Такова упрощенная модель возникновения финансовых столиц мира - Лондона и Нью-Йорка.

Благодаря географическому местонахождению город Алматы являлся перекрестком великого Шелкового пути, столицей Казахстана, где в настоящее время расположены крупнейшие финансовые институты, в том числе международные. Идея развития города Алматы в качестве регионального финансового центра была впервыезвучена в 1995 году во время встречи членов и руководящего состава Ассоциации банков Казахстана с Президентом Республики Казахстан, но в тот момент она не получила поддержки, так как Республика не имела достаточного экономического развития. На данный момент можно говорить о значительных достижениях Республики в экономическом развитии. Казахстан входит в десятку самых быстро развивающихся государств в мире.

Следует отметить, что г. Алматы обладает рядом внутренних факторов, обеспечивающих его конкурентоспособность. Экономический и инвестиционный потенциал г. Алматы обеспечивает лидирующие позиции г. Алматы. На г. Алматы приходится 14,5% инвестиций в основной капитал, уступая только Атырауской области. Международное агентство Fitch Raiting Ltd в 2007г. подтвердило рейтинг г. Алматы на уровне «BB+», прогноз стабильный, а также присвоило национальный долгосрочный рейтинг «A+(kaz)» [7, с. 3].

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 1 июля 1998 года «Об особом статусе города Алматы», город Алматы, исходя из его особенностей как научного, культурного, исторического, финансового и производственного центра, является городом республиканского значения. Поэтому развитие города Алматы в качестве регионального финансового центра в целях стимулирования экономического роста и диверсификации экономики через создание и развитие всемирно признанного центра финансовых услуг международного класса является актуальным и целесообразным.

5 июня 2006г. Парламентом страны был принят Закон Республики Казахстан «О региональном финансовом центре города Алматы», согласно которому региональный финансовый центр города Алматы (далее - финансовый центр) пред-

ставляет собой особый правовой режим, регулирующий взаимоотношения участников финансового центра и заинтересованных лиц, направленный на развитие финансового рынка Республики Казахстан.

Обозначенный выше правовой режим финансового центра предусматривает определенные особенности налогообложения участников рынка ценных бумаг, что в свою очередь должно способствовать эффективной реализации целей создания и принципам функционирования финансового центра, а также развитию финансового рынка Республики Казахстан.

Как известно, налогообложение может играть существенную роль при создании благоприятного инвестиционного климата. При этом финансовое воздействие на развитие экономики может быть не только стимулирующим, но и сдерживающим. В основе сдерживающих мер лежит дополнительное налогообложение или лицензирование предпринимательской деятельности. Повышение налогов в той или иной форме оказывается наиболее эффективным и надежным средством, когда нужно сдержать слишком «горячую» конъюнктуру. Другой метод – отмена налоговых льгот [8, с. 274-275]. Система налоговых льгот, ведущая к уменьшению налоговой оценки облагаемого объекта, является не менее существенной при построении налоговых систем развитых стран [8, с. 287].

В этой связи особенности налогообложения участников финансового центра представляют несомненный интерес. Так, Законом Республики Казахстан от 05.06.2006г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания регионального финансового центра города Алматы» [9] были внесены изменения и дополнения в 14 законодательных актов, среди которых Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс).

Так, Налоговым кодексом 2001 года в пп. 11) п. 1 ст. 91 предусматривалась такая льгота для юридических лиц – участников регионального финансового центра города Алматы как исключение полученных доходов от оказания финансовых услуг из совокупного годового дохода. С целью развития рынка ценных бумаг данным Кодексом предусматривались также налоговые льготы в виде исключения налогоплательщиком из совокупного годового дохода вознаграждений по долговым ценным бумагам, приобретенным на специальной торговой площадке регионального

ке фондовой биржи, функционирующей на территории Республики Казахстан, доходы от прироста стоимости при реализации методом открытых торгов на фондовой бирже, функционирующей на территории Республики Казахстан, ценных бумаг, находящихся на день реализации в официальных списках данной фондовой биржи. В соответствии с пп. 5-8), пп. 11) п. 5 ст. 193 «Порядок исчисления и удержания подоходного налога у источника выплаты» действующего Налогового кодекса налогообложению не подлежат дивиденды и вознаграждения по ценным бумагам, находящимся на дату начисления таких дивидендов и вознаграждений в официальном списке фондовой биржи, функционирующей на территории Республики Казахстан; вознаграждения по государственным эмиссионным ценным бумагам, агентским облигациям и доходы от прироста стоимости при реализации государственных эмиссионных ценных бумаг и агентских облигаций; доходы от прироста стоимости при реализации акций или долей участия, указанные в подпункте 5) пункта 1 статьи 192 Налогового кодекса, за исключением указанных в статье 197 данного Кодекса; доходы от прироста стоимости при реализации методом открытых торгов на фондовой бирже, функционирующей на территории Республики Казахстан, или иностранной фондовой бирже ценных бумаг, находящихся на день реализации в официальных списках данной фондовой биржи; суммы накопленных (начисленных) вознаграждений по долговым ценным бумагам, оплаченные при их покупке покупателями - резидентами. В соответствии с пп. 3), пп. 6)-9) п. 8 ст. 201 данного Кодекса не подлежат обложению подоходным налогом у источника выплаты суммы накопленных (начисленных) вознаграждений по долговым ценным бумагам при их покупке, оплаченные покупателями-резидентами; дивиденды и вознаграждения по ценным бумагам, находящимся на дату начисления таких дивидендов и вознаграждений в официальном списке фондовой биржи, функционирующей на территории Республики Казахстан; вознаграждения по государственным эмиссионным ценным бумагам, агентским облигациям и доходы от прироста стоимости при реализации государственных эмиссионных ценных бумаг и агентских облигаций; доходы от прироста стоимости при реализации акций или долей участия, указанные в подпункте 5) пункта 1 статьи 192 данного Кодекса, за исключением указанных в статье 197 Налогового кодекса; доходы от прироста стоимости при реализации методом открытых торгов на фондовой бирже, функционирующей на территории Республики Казахстан, или иностран-

кой фондовой бирже ценных бумаг, находящихся на день реализации в официальных списках данной фондовой биржи. К финансовым услугам, освобождаемым от налога на добавленную стоимость, относятся операции с ценными бумагами, а также услуги профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также лиц, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг без лицензии в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан (пп. 2)-3) п. 2 ст. 250 Налогового кодекса).

Безусловно, предоставление налоговых льгот участникам рынка ценных бумаг должно оказать положительное воздействие при создании благоприятного налогового климата для развития рынка ценных бумаг и финансового центра в частности. Однако необходимо помнить, что для создания особого правового режима привлекательного для инвесторов предоставление одних только льгот налогового характера является неэффективным. С этой целью Законом Республики Казахстан от 05.06.2006г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания регионального финансового центра города Алматы» и были внесены поправки в 14 законодательных актов. Отметим также, что в целях развития регионального финансового центра города Алматы 21 июля 2007 г. был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития регионального финансового центра города Алматы», которым были внесены изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан от 16.01.2001 г. «О некоммерческих организациях», Закон Республики Казахстан от 02.07.2003г. «О рынке ценных бумаг» и Закон Республики Казахстан от 05.06.2006 г. «О региональном финансовом центре города Алматы». Таким образом, особый правовой режим регионального финансового центра города Алматы представляет собой целый комплекс мер, в том числе налогового характера, по регулированию взаимоотношений участников финансового центра и заинтересованных лиц.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на недостатки действующего законодательства Республики Казахстан о финансовом центре, устранение которых, на наш взгляд, будет способствовать развитию рынка ценных бумаг, привлечению инвестиций в экономику Казахстана, преобразованию в будущем регионального финансового центра в международный, на что обращается особое внимание в Концепции создания в городе Алматы международного (регионального) финансового центра (одобрена Постановлением

ществляющие брокерскую и (или) дилерскую деятельность и обладающие:

1) свидетельством о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица, выданным уполномоченным органом;

2) лицензией для работы на рынке ценных бумаг, выданной уполномоченным государственным органом по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций.

Обязательным условием государственной регистрации юридического лица - профессионального участника рынка ценных бумаг уполномоченным органом являлось наличие постоянно действующего органа юридического лица на территории города Алматы.

При этом Налоговым кодексом 2001г. в качестве участников регионального финансового центра города Алматы называются «юридические лица – участники регионального финансового центра города Алматы» (часть третья п. 1-1 ст. 520-1 Налогового кодекса), «налогоплательщики – участники регионального финансового центра города Алматы» (часть четвертая п.1-1 ст.520-1 Налогового кодекса).

В этой связи, исходя из содержания данной статьи, речь могла идти только о профессиональных участниках рынка ценных бумаг – юридических лицах Республики Казахстан. По этой причине можно указать и на несоответствие п. 1 ст. 1100 и ст. 1101 Гражданского кодекса Республики Казахстан от 01.07.1999г., согласно которым законом юридического лица считается право страны, где это юридическое лицо учреждено. Гражданская правоспособность юридического лица определяется законом юридического лица (п.1 ст.1101 Гражданского кодекса Республики Казахстан) [12]. Противоречие Налоговому кодексу заключается также в том, что данным Кодексом под иностранным юридическим лицом понимается организация, созданная в соответствии с законодательством иностранного государства (пп. 15) п. 1 ст. 10).

Таким образом, Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития регионального финансового центра города Алматы» от 21.07.2007г. круг участников финансового центра был расширен, т.е. ими могут быть как отечественные, так и иностранные юридические лица. Однако данный Закон не устранил противоречия с Налоговым кодексом 2001г. в части возможности распространения налоговых льгот на физических лиц, которые согласно данному Кодексу могли являться участниками регионального финансового центра города Алматы.

Несовершенство ст. 1 Закона Республики Казахстан «О региональном финансовом центре города Алматы» также можно усмотреть и в том, что под действие особого правового режима подпадают участники финансового центра и заинтересованные лица. В данном положении можно усмотреть противоречие п. 4 ст. 26 Конституции Республики Казахстан, согласно которому каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности, а недобросовестная конкуренция запрещается, и Закону Республики Казахстан от 25.12.2008г. «О конкуренции». Так, согласно пп.6) статьи 6 Закона Республики Казахстан «О конкуренции» монополистическая деятельность – это деятельность субъектов рынка, положение которых дает возможность контролировать соответствующий товарный рынок, в том числе позволяет оказывать значительное влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке. В соответствии с п. 1 ст. 16 этого Закона недобросовестная конкуренция, под которой понимаются любые действия в конкуренции, направленные на достижение или предоставление неправомерных преимуществ, а также нарушающие законные права потребителей, запрещается.

В отношении несоответствия Кодексу Республики Казахстан от 10.12.2008г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» следует обратить внимание на ст. 14 «Налоговый контроль участников финансового центра» Закона Республики Казахстан «О региональном финансовом центре города Алматы», которая сужает вопросы налогового регулирования и налогообложения на территории финансового центра. В частности, предлагается ограничиться только налоговым контролем. Данная норма противоречит п. 1 ст. 2 Налогового кодекса: «налоговое законодательство Республики Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из настоящего Кодекса, а также нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено настоящим Кодексом». Пункт 1 ст. 3 Налогового кодекса говорит о том, что налоговое законодательство действует на всей территории Республики Казахстан и распространяется на физические лица, юридические лица и их структурные подразделения. Статьей 7 этого Кодекса закреплен один из важнейших принципов налогообложения – принцип справедливости налогообложения, согласно которому налогообложение в Республике Казахстан является всеобщим и обязательным, а предоставление налоговых льгот индивидуального характера запреща-

Закону Российской Федерации от 27.12.1991г. №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» налоговые органы Российской Федерации – единая система контроля за соблюдением налогового законодательства Российской Федерации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и иных обязательных платежей, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет платежей при пользовании недрами, установленных законодательством Российской Федерации, а также контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов» [14, с. 150]. Таким образом, государство возложило обязанность по контролю за исполнением налогового законодательства, правильным, своевременным и полным исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет, полнотой и своевременностью перечисления обязательных пенсионных взносов в накопительные пенсионные фонды и социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования на органы налоговой службы, которыми являются согласно п. 2 ст. 18 Налогового кодекса уполномоченный орган и налоговые органы. В этой связи становится неясно, почему в отношении участников регионального финансового центра органы налоговой службы в соответствии с Налоговым кодексом 2001г. могли осуществлять налоговый контроль, а также закрепленное в соответствующих положениях налоговых законов 2001г. и 2008г. право органов налоговой службы осуществлять налоговый контроль в порядке, установленном данным Кодексом. В чем также усматривается внутреннее противоречие норм Налогового кодекса и их нелогичность, а также возможность для совершения коррупционных правонарушений служащими органов налоговой службы.

Пунктом 2 ст. 517 Налогового кодекса 2001г. предусматриваются формы налогового контроля: регистрационный учет налогоплательщиков; учет объектов налогообложения и объектов, связанных с налогообложением; учет поступлений в бюджет; учет плательщиков налога на добавленную стоимость; налоговые проверки; камеральный контроль; мониторинг финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков; контроль правил применения контрольно-кассовых машин с фискальной памятью; маркировка отдельных видов подакцизных товаров и установление акцизных постов; проверка соблюдения порядка учета, оценки и реализации имущества,

обращенного в собственность государства, а также полноты и своевременности передачи имущества, обращенного в собственность государства; контроль над уполномоченными и местными исполнительными органами. При этом данным Кодексом предусматривается норма, что налоговый контроль в отношении участников финансового центра может осуществляться только на основе налоговой отчетности, подтверждаемой аудиторским отчетом по форме, установленной уполномоченным органом.

Обратим также внимание на то, что согласно ст. 9 Закона Республики Казахстан «О региональном финансовом центре города Алматы» специализированный финансовый суд в соответствии с законодательством Республики Казахстан разрешает споры участников финансового центра и рассматривает дела о реструктуризации финансовых организаций в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан, регулирующими их деятельность.

Указом Президента Республики Казахстан от 17.08.2006г. «Об образовании специализированного финансового суда в городе Алматы» специализированный финансовый суд города Алматы, приравненный к областному суду, уполномочен рассматривать в соответствии с законодательством Республики Казахстан гражданско-правовые споры участников регионального финансового центра города Алматы [15]. Пунктом 3 ст. 28 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан предусматривается положение о том, что дела об обжаловании участниками регионального финансового центра города Алматы действий (бездействия) должностных лиц и органов регионального финансового центра города Алматы, другие гражданские дела, если одной из сторон является участник регионального финансового центра города Алматы, а также гражданские дела о реструктуризации финансовых организаций в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан, регулирующими их деятельность, рассматриваются специализированным финансовым судом. Согласно пунктам 1 и 3 ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан законодательство о гражданском судопроизводстве устанавливает порядок рассмотрения дел по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, административных, финансовых, хозяйственных, земельных правоотношений, отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и других правоотношений, а также дел особого производства. Порядок судопроизводства по гражданским делам на