

Есбулатова Р.М.

**К вопросу о формировании
и внедрении модели
антикоррупционного
поведения должностных лиц
по поддержанию
правопорядка
в Республике Казахстан**

Проблема коррупции приобрела сегодня массовый характер и затронула все сферы общественной жизни. Более того, суть коррупции заключается даже не столько в подкупе или продажности лиц из государственного сектора, сколько в разложении и распаде конкретной социальной системы, включая и систему государственной власти. В работе рассматривается актуальный вопрос, связанный с кодексом поведения должностных лиц – вопрос формирования и внедрения модели антикоррупционного поведения указанных лиц в Республике Казахстан. Автор описывает состояние законодательства и практические проблемы, а также предлагает ряд мер, которые будут способствовать данному процессу.

Ключевые слова: антикоррупционное поведение, государственные служащие, законодательство, стратегия, стандарт.

Yesbulatova R.M.

**To the question of formation and
introduction of model of anti-
corruption behaviour of officials
on law enforcement in the
Republic of Kazakhstan**

The corruption problem has obtained a massive character and concerned all the spheres of social life. Moreover, the gist of corruption is not laying in the bribery or corruptibility of persons from the state sector, but it is laying in the disintegration of social system, including the system of state power. The article considers the question which is connected with the Code of officials behavior, the question of forming and introducing the model of anti-corruption behavior of specified persons in the Republic of Kazakhstan. The author depicts the state of legislation and some practical problems, and furthermore the author suggests a row of measures which will support the current process.

Key words: anti-corruption behavior, officials, legislation, standard, strategy.

Есбулатова Р.М.

**Қазақстан Республикасында
құқықтық тәртіпті сақтау
бойынша мемлекеттік қызмет-
керлердің сыбайлас
жемқорлыққа қарсы
жүріс-тұрыс моделін
қалыптастыру және
енгізу мәселесі**

Сыбайлас жемқорлық проблемасы бүгінгі күні жаппай сипатта және қоғамдық өмірдің барлық салаларында орын алуда. Сыбайлас жемқорлықтың мәні мемлекеттік сектордағы тұлғалардың ақшаға сатылатындығында емес нақты әлеуметтік жүйенің, мемлекеттік билік жүйесінің ыдырап құлдырауында. Жұмыста лауазымды тұлғалардың жүріс-тұрыс кодексімен байланысты өзекті мәселелер – Қазақстан Республикасында аталған тұлғаларда сыбайлас жемқорлыққа қарсы жүріс-тұрыс моделін қалыптастыру және енгізу мәселесі қарастырылған. Автор заңнаманың кәзіргі жағдайын және тәжірибедегі проблемаларды сипаттай келе, осы процеске ықпалын тигізетін бірқатар іс-шараларды ұсынады.

Түйін сөздер: сыбайлас жемқорлыққа қарсы жүріс-тұрыс, мемлекеттік қызметкерлер, заңнама, стратегия, стандарт.

**К ВОПРОСУ
О ФОРМИРОВАНИИ И
ВНЕДРЕНИИ МОДЕЛИ
АНТИКОРРУПЦИОН-
НОГО ПОВЕДЕНИЯ
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ
ПРАВОПОРЯДКА
В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

В настоящее время как никогда ранее актуален опыт борьбы с коррупцией во всем мире, поскольку многие страны все глубже интегрируются с национальными и международными законодательными и правоохранными институтами, что находит свое отражение и в исследованиях [1]. Об этом свидетельствует Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 «Об антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы»: «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» возводит коррупцию в ранг прямой угрозы национальной безопасности и нацеливает государство и общество на объединение усилий в борьбе с этим негативным явлением» [2].

В настоящей статье акцентируется внимание на проблемных вопросах указанной темы для Казахстана, в том числе органов внутренних дел.

С учетом ситуации в законодательстве и практической деятельности органов внутренних дел, где сотрудниками являются должностные лица по поддержанию порядка, для Казахстана мы считаем эффективным инкорпорацию международно-правовых норм.

Международно-правовая основа формирования модели антикоррупционного поведения включает [3]:

- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г.);
- Страсбургскую Декларацию о полиции от 8 мая 1979 г.;
- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1996 г.);
- Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц (рекомендации Совета Европы от 11 мая 2000 г.);
- Европейский кодекс полицейской этики (принят Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г.) и др.

Кроме того, в настоящий момент принят ряд международных правовых документов по борьбе с коррупцией, таких как: рекомендация 32 Группы старших экспертов по транснациональной организованной преступности, одобренная Политической

группой восьми государств в Лионе 29.06.1996 года; Декларация ООН по борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (резолюция 51/191 Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1996 г.); резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 28.01.1997 г. «Борьба с коррупцией»; Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках от 21.11.1997 г.; Конвенции об уголовно-правовой (**The Criminal Law against Corruption**) и гражданско-правовой ответственности (**Civil Law Convention on Corruption**) за коррупцию, принятые Советом Европы в 1999 году; резолюция 54/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 28.01.2000 г. «Меры против коррупции»; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000 г.; Конвенция ООН против коррупции, принятая 31.10.2003 г.

Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года определяет коррупцию как непредусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей либо иное использование ими своих полномочий для получения имущественной выгоды, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Принятие Закона РК «О борьбе с коррупцией» потребовало значительного усиления борьбы с такими проявлениями преступности, как вымогательство, взяточничество, шантаж и угрозы, использование служебного положения. Особенностью раскрытия и расследования таких преступлений является сложность в доказывании из-за их неочевидности, зачастую отсутствие надежной доказательственной базы [4, с. 4-7]. Особую роль в антикоррупционном законодательстве сыграл Указ Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» (САПП Республики Казахстан, 2009 г., № 19, ст. 166) и Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года № 1039 «О мерах по повышению эф-

фективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан».

Разумеется, казахстанское антикоррупционное законодательство еще требует работы по совершенствованию. Кроме того, необходимы подписание и ратификация всех основных международных конвенций, направленных на искоренение коррупции (Конвенция Совета Европы по гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 9 сентября 1999 г.; Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций от 21 ноября 1997 г.).

При этом, на наш взгляд, дальнейшее совершенствование системы государственного заказа на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований по названной тематике способствовало бы более эффективной научной деятельности по изучению теории и практики борьбы с коррупционными преступлениями.

В целом, для Казахстана мы видим необходимость ряда действий с целью формирования и внедрения антикоррупционного поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

Психолого-педагогическая составляющая системы формирования модели антикоррупционного поведения.

Как известно, на личность сотрудника воздействует целый комплекс факторов вне пределов конкретного коллектива, организации, всей системы МВД, но результаты этих воздействий оказывают непосредственное влияние на профессиональные качества сотрудника, его профессиональную деятельность. Одним из путей решения социально-педагогических проблем в работе по формированию антикоррупционного поведения сотрудников выступает такое новое направление в профессиональной педагогике органов внутренних дел, как контрпедагогика.

Речь идет о специальной системе педагогических действий, целью которой выступает профилактика и преодоление у сотрудников негативных отклонений в развитии личности, вызванных системными и пролонгированными негативными воздействиями в противоречивых и динамичных социально-педагогических условиях. Это неординарный подход для профессиональной педагогики в правоохранительных органах, традиционно ориентированной на формирование позитивных качеств сотрудников. Но ситуация такова, что условием позитив-

ного развития личности является именно специальная система действий по профилактике ее деформации и деградации.

Логика контрпедагогических действий может быть применена при решении ряда социально-педагогических проблем работы с персоналом. Далее она будет рассматриваться в контексте решения проблемы противодействия коррупции и преодоления правового нигилизма некоторой части сотрудников, ибо эти два проявления деформации личности неразрывно связаны. Причины их возникновения кроются не только в имеющихся недостатках работы с персоналом. Многие предпосылки развития этих крайних и особо опасных форм профессиональной деформации коренятся вне системы МВД Казахстана и заключаются в сложных противоречивых явлениях социума.

Решение проблемы деформации профессиональной этики сотрудников правоохранительных органов.

Коррупция контрпродуктивна во всех сферах жизни общества, но особенно нетерпимо коррумпированное поведение должностных лиц правоохранительной службы, так как оно трансформирует правопорядок в свою противоположность – преступность и иные нарушения законодательства.

К сожалению, коррупция имеет место во всех государственных ведомствах и на всех уровнях системы правоохранительных органов. Процедура приема на государственную службу и карьерного роста не является надежным фильтром от проникновения в кадровый состав органов внутренних дел недостойных людей. Наблюдается невостребованность в системе государственной службы государственных служащих с такими качествами, как честность, порядочность, личная ответственность, развитое чувство социальной справедливости.

Наряду с объективными негативное воздействие на коррупционное поведение сотрудников органов внутренних дел оказывают их субъективные характеристики: правовой нигилизм, низкий уровень общей и духовно-нравственной культуры, неразвитость представления о служебном долге и негативное изменение в шкале профессиональных ценностей, нелояльность, меркантилизм, потребительские устремления, отсутствие сдерживающих начал профессиональной этики служебной дисциплины.

Уголовно-правовые меры обеспечения антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел.

В процессе реализации мер по противодействию коррупции особое место отводится нормам уголовно-правового законодательства. Это связано с тем, что оно выступает в качестве единственной отрасли национального законодательства, предусматривающей возможность реализации юридической ответственности за наиболее опасные для личности, общества и государства коррупционные деяния посредством применения наказания. В это же время нормы уголовного права выполняют не только правоохранительные и регулятивные функции, но и функции по предупреждению преступлений и воспитанию граждан в духе исключения подобного рода деяний.

Закономерным является вопрос о том, насколько действующее уголовное законодательство соответствует потребностям данной деятельности в свете осуществляемых преобразований и какие изменения необходимы.

Согласно п. 29 ст. 3 Уголовного кодекса Республики Казахстан, коррупционными преступлениями признаются деяния, предусмотренные статьями 189 (пунктом 2) части третьей), 190 (пунктом 2) части третьей), 215 (пунктом 3) части второй), 216 (пунктом 4) части второй), 217 (пунктом 3) части третьей), 218 (пунктом 1) части третьей), 234 (пунктом 1) части третьей), 249 (пунктом 2) части третьей), 307 (пунктом 3) части третьей), 361, 362 (пунктом 3) части четвертой), 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 450, 451 (пунктом 2) части второй) и 452 [5].

Под преступлениями, связанными с коррупцией, следует понимать умышленные уголовно наказуемые деяния лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, или приравненных к нему лиц, либо должностного лица, а также лица, занимающего ответственную государственную должность, совершенные с использованием своего служебного полномочия в интересах других лиц с целью незаконного получения от них имущественных благ и преимуществ как лично для себя, так и для других лиц.

Анализируя данное правовое определение, можно отметить следующие основания, по которым происходит выделение уголовно наказуемых деяний коррупционного характера:

А) в процессе их совершения незаконно используются полномочия, предоставленные виновным лицам по службе (за исключением дачи взятки);

Б) преступления совершаются из корыстной и иной личной либо узкогрупповой заинтересованности.

Определение составляющих антикоррупционного стандарта

Распространенный в мировой юридической практике термин «антикоррупционный стандарт» (anticorruption standard) означает определенный набор основополагающих, официально закрепленных правил, которым должны соответствовать нормативные предписания, регулирующие конкретные виды государственно-властной деятельности, с тем, чтобы ограничивать коррупционные процессы в ней, позволить своевременно выявлять конкретные факты коррупции, предотвращать их негативные последствия.

По нашему мнению, в антикоррупционный стандарт должны быть включены и правовая грамотность, и контролирующая деятельность независимых общественных организаций, и ряд поведенческих требований к должност-

ным лицам и самим гражданам. Но все это будет восприниматься только при неотвратимости наказания за несоблюдение закона и при общественной нетерпимости к фактам коррупции.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что внедрение модели антикоррупционного поведения должностных лиц не может быть осуществлено эффективно без изменений практически всех отраслей права Казахстана. Для противодействия коррупции необходим взаимосвязанный комплекс антикоррупционных норм в административном, гражданском, предпринимательском, трудовом, жилищном, бюджетном, финансовом, банковском, налоговом, таможенном, экологическом и других отраслях права. Тем более что правоприменительная практика показывает: именно в этих сферах существенно снижен контроль со стороны государства и коррупция активно использует эти ниши.

Литература

- 1 Хусаинов О.Б. Организационно-тактические особенности расследования коррупционных преступлений: По уголовно-процессуальному законодательству Республики Казахстан: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09. – Челябинск, 2005; Абдрашев Р.М. Теория и практика расследования коррупционных преступлений в системе правоохранительных органов: Автореф. дис. ...д-ра. юрид. наук: 12.00.09. – Алматы, 2010. – 43 с.
- 2 <http://news.igest.kz/77910769-ukaz-prezidenta-respubliki-kazahstan-ot-26-dekabrya-2014-goda-986>
- 3 Овчинский В.С. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: Сборник документов. – М.: ИНФРА-М, 2004.
- 4 Агыбаев А. Некоторые вопросы об ответственности за взяточничество // Тураби. – 2002. – № 4.
- 5 Уголовный кодекс Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2016. – 208 с.

References

- 1 Husainov O.B. Organizacionno-takticheskie osobennosti rassledovaniya korrupcionnyh prestuplenij: Po ugolovno-processual'nomu zakonodatel'stvu Respubliki Kazahstan: Dis. ...kand. jurid. nauk: 12.00.09. – Cheljabinsk, 2005; Abdrashev R.M. Teorija i praktika rassledovaniya korrupcionnyh prestuplenij v sisteme pravoohranitel'nyh organov: Avtoref. dis. ...d-ra. jurid. nauk: 12.00.09. – Almaty, 2010. – 43 s.
- 2 <http://news.igest.kz/77910769-ukaz-prezidenta-respubliki-kazahstan-ot-26-dekabrya-2014-goda-986>
- 3 Ovchinskij V.S. Mezhdunarodno-pravovye osnovy bor'by s korrupciej i otmывaniem prestupnyh dohodov: Sbornik dokumentov. – M.: INFRA-M, 2004.
- 4 Agybaev A. Nekotorye voprosy ob otvetstvennosti za vzjatochnichestvo // Turabi. – 2002. – № 4.
- 5 Ugolovnyj kodeks Respubliki Kazahstan. – Almaty: JuRIST, 2016. – 208 s.