



УДК 342.9.07
МРНТИ 10.17.25

К.К. Тусупов

*Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре,
г. Косшы, Республика Казахстан*

РОЛЬ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПРЕДОТВРАЩЕНИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ: АНАЛИЗ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Аннотация. В статье автором проведен краткий исторический экскурс дисциплинарной практики в период действия Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» и после принятия Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции».

Использованы статистические данные, отражающие динамику роста и снижения выявления дисциплинарных правонарушений, связанных с нарушением норм антикоррупционного законодательства и возможные его причины.

Приведены нормы Конвенции ООН против коррупции о возможности применения мер дисциплинарного характера к лицам, нарушающим требования антикоррупционного законодательства, а также требования нормативных правовых актов зарубежных стран относительно дисциплинарной ответственности.

Рассмотрены инструменты противодействия коррупции в зарубежных странах, в частности, институт общественного порицания лиц, совершивших коррупционные дисциплинарные правонарушения.

Также приведен один из психологических факторов коррупции при ведении общественного реестра лиц, совершивших коррупционное дисциплинарное правонарушение.

По мнению автора, введение в национальное законодательство института коррупционной дисциплинарной ответственности в перспективе благоприятно повлияет на снижение уровня коррупции в стране.

Ключевые слова: предотвращение; предупреждение; коррупционная дисциплинарная ответственность; правонарушение; о борьбе с коррупцией; о противодействии коррупции; конвенция; антикоррупционный стандарт.

Қ.К. Түсіпов

*Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы,
Қосшы қ., Қазақстан Республикасы*

СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚТЫҢ АЛДЫН АЛУ ЖӘНЕ ОНЫ ЕСКЕРТУДЕГІ ТӘРТІПТІК ЖАУАПКЕРШІЛІКТІҢ РӨЛІ: ТАЛДАУ ЖӘНЕ ҰСЫНЫСТАР

Аннотация. Мақалада автор Қазақстан Республикасының «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы» Заңының қолданылу кезеңінде және Қазақстан Республикасының «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» Заңы қабылданғаннан кейінгі тәртіптік тәжірибеге қысқаша тарихи экскурс жасады.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманы бұзуға байланысты тәртіптік құқық бұзушылықтарды анықтаудың өсу және төмендеу динамикасы және оның ықтимал себептері туралы статистикалық деректер мен тезистер келтірілген.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманың талаптарын бұзған адамдарға тәртіптік шаралар қолдану мүмкіндігі туралы БҰҰ-ның Сыбайлас жемқорлыққа қарсы конвенциясының нормалары, сондай-ақ тәртіптік жауапкершілікке қатысты шет мемлекеттердің нормативтік құқықтық актілерінің талаптары көрсетілген.

Шет елдердегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл құралдары, атап айтқанда, сыбайлас жемқорлық тәртіптік құқық бұзушылық жасаған адамдарды қоғамдық айыптау институты қарастырылады.

Сыбайлас жемқорлық тәртіптік құқық бұзушылық жасаған тұлғалардың қоғамдық тізілімін жүргізу кезіндегі сыбайлас жемқорлықтың психологиялық факторларының бірі келтірілген.

Автордың пайымдауынша, ұлттық заңнамаға сыбайлас жемқорлық тәртіптік жауапкершілік институтын енгізу болашақта елдегі сыбайлас жемқорлық деңгейінің төмендеуіне оң әсерін тигізеді.

Түйінді сөздер: алдын алу; ескерту; сыбайлас жемқорлық тәртіптік жауапкершілік; құқық бұзушылық;



сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес; сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл; конвенция; сыбайлас жемқорлыққа қарсы стандарт.

K.K. Tusupov

*The Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan,
Kosshy c., the Republic of Kazakhstan*

THE ROLE OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY IN PREVENTING AND PREVENTING CORRUPTION: ANALYSIS AND PROPOSALS

Abstract. In the article, the author conducted a brief historical excursion into disciplinary practice during the period of validity of the Law of the Republic of Kazakhstan “On the fight against corruption” and after the adoption of the Law of the Republic of Kazakhstan “On combating corruption”.

Statistical data and theses are presented on the dynamics of growth and reduction in the detection of disciplinary offenses related to violations of anti-corruption legislation and its possible causes.

The norms of the UN Convention against Corruption on the possibility of applying disciplinary measures to persons violating the requirements of anti-corruption legislation, as well as the requirements of regulatory legal acts of foreign countries are reflected regarding disciplinary liability.

Instruments to combat corruption in foreign countries are considered, in particular, the institution of public censure of persons who have committed corruption disciplinary offenses.

One of the psychological factors of corruption in maintaining a public register of persons who have committed a corruption disciplinary offense is also given.

According to the author, the introduction of the institution of corruption disciplinary liability into national legislation in the future will have a beneficial effect on reducing the level of corruption in the country.

Keywords: prevention; warning; corruption disciplinary liability; offense; anti-corruption; anti-corruption; convention; anti-corruption standard.

DOI: 10.52425/25187252_2024_34_63

Введение. Изучение истории эволюции коррупции заводит нас в далекое прошлое и его начало связывается с зарождением первых институтов товарного обмена и разделения труда, т.е. появления первых признаков усмотрения (дискреции) старшин общин и племени (родов).

Исторически существовали разные методы борьбы с ней, в т.ч. в казахском обществе и основной мерой противодействия являлась угроза непосредственного наказания за содеянное.

Начало публичного противодействия коррупции в современном Казахстане начинается с принятием Закона Республики Казахстан (далее – РК) «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года № 267¹ (далее – Закон «О борьбе с коррупцией»), который был направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности РК

от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с коррупцией, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности, определял основные принципы борьбы с коррупцией, устанавливал виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности.

Начиная с 2001 года, антикоррупционная политика находила отражение в ряде антикоррупционных государственных программ, в рамках которых принимались конкретные меры по устранению причин и условий возникновения коррупционных проявлений.

¹ О борьбе с коррупцией: закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267 (Утратил силу) [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267_ (дата обращения: 23.07.2024).



Указом Президента РК от 22 января 2001 года № 536 «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан», было образовано Агентство финансовой полиции², которое в декабре 2003 года было преобразовано в Агентство РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью³ с закреплением подследственности по экономическим и коррупционным преступлениям, ранее расследованными органами внутренних дел.

Таким образом, государство, осознавая пагубность данного явления для экономического развития страны, взяло курс на бескомпромиссное противодействие коррупции во всех его проявлениях.

Материалы и методы. В ходе исследования для раскрытия выбранной темы и выработки концептуальных предложений использовались метод сравнительно-правового анализа, статистический метод, логический подход, а также изучены психологические факторы коррупции, которые позволили сделать вывод об актуальности института дисциплинарной ответственности, в целях предотвращения и предупреждения коррупционных правонарушений.

Предметом изучения стали национальное законодательство, международные акты, ратифицированные РК, научные статьи и статистические сведения государственных информационных банков данных.

Результаты и обсуждения. 4 мая 2008 года Законом РК № 31-IV⁴ ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года (далее – Конвенция).

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции⁵, каждая страна-участник обеспечи-

вает, в согласовании с основополагающими принципами собственной законодательной системы, наличие органа либо органов, которые осуществляют предотвращение коррупции.

Согласно подпункту 10) статьи 1 Закона «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК (далее – Закон «О противодействии коррупции») уполномоченным органом нашей страны в этой сфере является Агентство РК по противодействию коррупции⁶.

Согласно требованиям пунктов 1, 2 и 6 статьи 8 Конвенции⁷, в целях предотвращения коррупции каждая страна-участник принимает меры по поощрению неподкупности, честности и ответственности государственных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами собственной законодательной системы.

В частности, каждая страна-участник нацелена на применение в пределах собственной институциональных и законодательных систем, *законов и правил поведения* для точного, добропорядочного и неукоснительного выполнения государственных функций.

Каждая страна-участник стремится к принятию, в соответствии с основополагающими принципами своих правовых норм, *дисциплинарных либо других предусмотренных законами мер* в отношении государственных должностных лиц, которые нарушают законы либо правила, установленные в соответствии с Конвенцией.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 10 Закона «О противодействии коррупции», антикоррупционные стандарты – это утвержденный для определенной сферы общественных взаимоотношений набор

² О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 22 янв. 2021 г. № 536 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://10.61.42.188/rus/docs/U010000536_ (дата обращения: 23.07.2024).

³ О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 23 дек. 2003 г. № 1255 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://10.61.42.188/rus/docs/U030001255_ (дата обращения: 23.07.2024).

⁴ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 г. № 31-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://10.61.42.188/rus/docs/Z080000031_ (дата обращения: 23.07.2024).

⁵ United Nations Convention against corruption. – New York, 2004. – 56 p. [Electronic resource] – Access mode: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (Access data: 23.07.2024).

⁶ О противодействии коррупции: закон Республики Казахстан от 18 нояб. 2015 г. № 410-V ЗРК [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 23.07.2024).

⁷ United Nations Convention against corruption. – New York, 2004. – 56 p. [Electronic resource] – Access mode: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (Access data: 23.07.2024).



рекомендаций, преследующий цель предотвращения коррупции.

Данные стандарты вырабатываются заинтересованными уполномоченными органами, организациями и хозяйствующими субъектами с участием общества и учитываются при законотворческом процессе и на практике.

Несмотря на наличие специального Закона «О противодействии коррупции» антикоррупционные требования к поведению государственных служащих закреплены в Законе РК «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК (ст. 52)⁸.

Тем не менее это дает основания для декларирования стандартов антикоррупционного поведения на законодательном уровне.

Соответствующие уголовная и административная ответственности за коррупционные правонарушения определены Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях, которые также декларированы в действующем Законе «О противодействии коррупции».

При этом основания для привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в Законе «О противодействии коррупции», отсутствуют.

При таких обстоятельствах, полагаем, что требования Конвенции о принятии в соответствии с основополагающими принципами собственной законодательной системы *дисциплинарных мер* в отношении государственных должностных лиц, за *нарушение законов либо правил, определенных Конвенцией*, не выдерживаются в полной мере.

Хотя ранее, Законом «О борьбе с коррупцией» была предусмотрена коррупционная дисциплинарная ответственность и существовала она довольно успешно до принятия нового Закона «О противодействии коррупции».

Для обозрения достигнутых результатов предлагается обратиться к данным до принятия нового антикоррупционного

законодательства.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 2 Закона «О борьбе с коррупцией», под коррупцией понималось незаконное принятие лично либо через посредника материальных ценностей, имущества и услуг, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций либо приравненными к ним, с использованием своих полномочий или пользованию ими своими полномочиями для получения благ и преимуществ, а равно подкуп указанных лиц путем незаконного предоставления этих выгод.

Коррупционными правонарушениями считались действие либо бездействие, связанные с коррупцией либо создающие такие условия, за которые действовали угроза дисциплинарного, административного или уголовного наказания.

Пунктом 1 статьи 12 Закона «О борьбе с коррупцией», был определен перечень коррупционных дисциплинарных правонарушений.

Согласно пункту 2 этой же статьи, за совершение указанными лицами, перечисленных выше правонарушений, если они не влекли уголовной ответственности, то применялось дисциплинарное наказание в виде понижения в должности, либо в случае отсутствия нижестоящей должности объявляли предупреждение о неполном служебном соответствии.

При повторном совершении данных правонарушений в течение года применялось увольнение либо освобождение от должности.

В отношении лиц, совершивших правонарушение с корыстным умыслом, если в их действиях не содержались признаки уголовного правонарушения, незамедлительно применялась мера наказания в виде увольнения с должности.

Согласно статистическим данным за период с 2004 по 2016 гг. к коррупционной дисциплинарной ответственности привлечены 34 949 должностных лиц государственных органов и организации⁹ (*Диаграмма 1*).

⁸ О государственной службе Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 23 нояб. 2015 г. № 416-V ЗРК [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 23.07.2024).

⁹ Архивные данные по запросу: Статистические данные о лицах, привлеченных к коррупционной дисциплинарной ответственности за период с 2004 по 2016 годы из банка данных Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.



Диаграмма 1

С 2004 по 2010 гг. наблюдался ежегодный рост лиц, привлеченных к коррупционной дисциплинарной ответственности, а с 2011 по 2015 гг. их снижение.

С 2016 года сведения о лицах, привлеченных к коррупционной дисциплинарной ответственности вообще отсутствуют, поскольку в новом Законе «О противодействии коррупции» понятие коррупционного дисциплинарного правонарушения не регламентированы, а значит, нет правовых оснований для их квалификации.

Одновременно с этим, ввиду отсутствия

правовых оснований отпала и актуальность проверки применения законодательства о противодействии коррупции.

Следует отметить, что ранее действовавшие критерий оценки коррупционных дисциплинарных правонарушений были интегрированы в Закон РК «О государственной службе» (ст. 50), как дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу.

Однако, количество лиц, привлеченных к ответственности по данным основаниям, заметно сократилось¹⁰ (Диаграмма 2).



Диаграмма 2

Во-первых, полагаем, что данная ситуация сложилась в результате утраты данными правонарушениями статуса коррупционных и отнесения данных о них в общую корзину

рядовых дисциплинарных правонарушений.

Во-вторых, уравнивание коррупционных дисциплинарных правонарушений в один ряд с обычными дисциплинарными

¹⁰ Архивные данные, по запросу: Статистические данные о лицах, привлеченных к дисциплинарной ответственности за проступки, дискредитирующие государственную службу за период с 2016 по 1 полугодие 2024 года из банка данных Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Архивные данные, по запросу.



правонарушениями позволила ослабить работу по ее выявлению и предупреждению до принятия ими обличия коррупционного административного либо уголовного правонарушения.

Российский ученый Б.А. Осипян, считает, что некоторые гражданско-правовые нарушения, дисциплинарные проступки, административные правонарушения могут при определенных условиях и обстоятельствах законодательно переходить в разряд соответствующих составов преступлений, предусмотренных конкретными положениями уголовного законодательства [1].

С этим утверждением нельзя не согласиться, поскольку любое правонарушение, связанное с виновным действием или бездействием, и в зависимости от тяжести их последствий квалифицируется как дисциплинарное, административное или уголовное правонарушение.

А, как известно, отсутствие соразмерного, достаточного для осознания вины правонарушителем наказания может способствовать дальнейшему неправомерному поведению лиц, и в последующем все зависит от тяжести наносимого вреда, охраняемых законом интересов граждан, общества и страны.

В Российской Федерации принят Закон «О создании реестра чиновников, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, уволенных в связи с утратой доверия за коррупцию»¹¹, согласно которой реестр размещается на официальном интернет-ресурсе соответствующего государственного органа и сведения о лицах, внесенных в него, хранятся в течение пяти лет.

Данная мера наглядно демонстрирует совмещение мер юридической ответственности с мерами организационного характера.

То есть, таким образом, создается институт общественного порицания лиц, привлеченных к коррупционной

дисциплинарной ответственности.

Несмотря на наличие большого количества работ отечественных ученых о проблемах противодействия коррупции, междисциплинарные исследования по данной тематике с участием психологов и социологов не встречаются.

Представляет интерес работа российских ученых-психологов на тему: «Психологические факторы коррупции».

Российские ученые-психологи А.Л. Журавлева и А.В. Юревич, считают, что важным фактором в противодействии коррупции является внедрение *моральных санкций* против коррупционеров. Например, в Финляндии, занимающей один из лидирующих мест в мировом рейтинге восприятия коррупции (Transperancy International)¹², коррупционеры наряду с уголовным наказанием включаются в так называемые «черные списки», «членство», которые ограничивают возможность устройства на престижную должность, и не только в публичном секторе. Коррупционеры в Китае отбыв наказание, сводят счеты с жизнью, поскольку не выносят позора от содеянного, которое неприемлемо культуре этой страны. Диаметрально противоположная ситуация в российской реальности, поскольку избалованные в совершении коррупционных правонарушений, в последующем неплохо устраиваются, т.ч. и на публичные должности, и в их поведении не усматриваются признаки осознания вины, а напротив позиционируют себя как жертвы политических игр» [2], которые схожи с казахстанскими реалиями.

Заключение. Подводя итог, полагаем, что определение перечня коррупционных дисциплинарных правонарушений в Законе «О противодействии коррупции» является необходимым требованием для эффективного предотвращения и предупреждения коррупционных правонарушений в целом.

Поэтому полагаю, что данный вопрос подлежит детальному исследованию и проработке в рамках проводимого Академией правоохранительных органов

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 423-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286457/30b3f8c55f65557c253227a65b908cc075ce114a/#dst100021 (дата обращения: 23.07.2024).

¹² How Transparency International Fought Corruption in 2023 [Electronic resource] – Access mode: <https://www.transparency.org/en> (Access data: 23.07.2024).



при Генеральной прокуратуре РК научного противодействия коррупции». исследования: «Об актуальных вопросах

Список использованной литературы:

1. Осипян, Б.А. Критерии правомерного различения понятий и составов гражданского правонарушения (деликта), дисциплинарного проступка, административного правонарушения и преступления [Электронный ресурс] / Б.А. Осипян // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 4 (38). – С. 14-24. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-pravomernogo-razlicheniya-ponyatiy-i-sostavov-grazhdanskogo-pravonarusheniya-delikta-distiplinarnogo-prostupka> (дата обращения: 14.10.2024).
2. Журавлев, А.Л. Психологические факторы коррупции / А.Л. Журавлев, А.В. Юревич // Вестник Российской Академии наук. – 2015. – № 11 (85). – С. 1019-1027.

References:

1. Osipjan, B.A. Kriterii pravomernogo razlichenija ponjatij i sostavov grazhdanskogo pravonarusheniya (delikta), disciplinarnogo prostupka, administrativnogo pravonarusheniya i prestuplenija [Jelektronnyj resurs] / B.A. Osipjan // Juridicheskaja nauka i pravooxranitel'naja praktika. – 2016. – № 4 (38). – S. 14-24. – Rezhim dostupa: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-pravomernogo-razlicheniya-ponyatiy-i-sostavov-grazhdanskogo-pravonarusheniya-delikta-distiplinarnogo-prostupka> (data obrashhenija: 14.10.2024).
2. Zhuravlev, A.L. Psihologicheskie faktory korrupcii / A.L. Zhuravlev, A.V. Jurevich // Vestnik Rossijskoj Akademii nauk. – 2015. – № 11 (85). – S. 1019-1027.

АВТОРЛАР ТУРАЛЫ МӘЛІМЕТТЕР / СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT AUTHORS

Қайрақбай Кеңесұлы Түсіпов – Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясының Ведомствоаралық ғылыми-зерттеу институтының Қоғамдық мүдделерді қорғау саласындағы проблемаларды зерттеу орталығының аға ғылыми қызметкері, e-mail: k.tusupov1980@gmail.com.

Тусупов Кайрақбай Кенесович – старший научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, e-mail: k.tusupov1980@gmail.com.

Tusupov Kairakbay Kenesovich – Senior Researcher of the Center for Research of Problems in the Field of Protection of Public Interests of the Interdepartmental Research Institute of the Academy of Law Enforcement Agencies under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan, e-mail: k.tusupov1980@gmail.com.