

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

Монография

Косшы, 2025

УДК 343.2/7
ББК 67.408
Т33

Рецензенты:

Сейтжанов О.Т. – заместитель начальника Карагандинской академии МВД РК имени Б. Бейсенова, кандидат юридических наук;

Хан В.В. - профессор Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, кандидат юридических наук.

Авторский коллектив: Жаксылыков Р.А., Алпысов Н.С., Казбекова А.Б., Тусупов К.К.

Теоретические и практические вопросы противодействия коррупции в Республике Казахстан: Монография/ [Коллектив авторов]. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2025. – 168 стр.

Монография посвящена исследованию современных подходов к определению коррупции, роли прокурорского надзора в противодействии коррупции, реализации антикоррупционных ограничений и внедрению в национальную модель новых антикоррупционных институтов.

Результаты исследования могут быть использованы уполномоченным органом по противодействию коррупции, в образовательных программах, научно-исследовательской и практической деятельности.

Рекомендации монографии могут быть полезны широкому кругу специалистов, заинтересованных в борьбе с коррупцией и укреплении правопорядка.

Рекомендовано к опубликованию решением Учебно-методического совета Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (протокол №3 от 08.11.2024 г.).

ISBN 978-601-82111-9-5

УДК 343.2/7
ББК 67.408
Т33

© Коллектив авторов, 2025

© Академия правоохранительных органов, 2025

Коллектив авторов

Введение	<i>Жаксылыков Р.А.</i> , главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
Подраздел 1.1 Раздела 1	<i>Жаксылыков Р.А.</i> , главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
Подраздел 1.2 Раздела 1	<i>Тусупов К.К.</i> , старший научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
Подраздел 1.3 Раздела 1	<i>Алысов Н.С.</i> , начальник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
Раздел 2	<i>Казбекова А.Б.</i> , ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
Раздела 3	<i>Казбекова А.Б.</i> , ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
Заключение	<i>Жаксылыков Р.А.</i> , главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

Содержание

Введение	5
1 Теоретические и практические вопросы противодействия коррупции	8
1.1 Современные подходы к определению понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений» в контексте теоретического анализа	8
1.2 Эффективность прокурорского надзора в противодействии коррупции	29
1.3 Проблемы и перспективы реализации отдельных антикоррупционных ограничений (на примере подарков)	48
2 Международные стандарты и зарубежный опыт функционирования новых антикоррупционных институтов	76
2.1 Тайная проверка на добропорядочность (Integrity check)	77
2.2 Регулирование конфликта интересов в публичном секторе	92
2.3 Антикоррупционный комплаенс	112
2.4 Незаконное обогащение	116
3 Адаптация новых правовых механизмов через имплементацию антикоррупционных стандартов в национальную модель противодействия коррупции	121
3.1 Тестирование на профессиональную добропорядочность	123
3.2 Регламентация выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе и в квазигосударственном секторе	144
3.3 Развитие антикоррупционного комплаенса	150
3.4 Необоснованное обогащение	158
Заключение	163

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция продолжает оставаться одной из ключевых проблем, тормозящих развитие государств и подрывающих доверие к государственным институтам. Республика Казахстан предпринимает значительные усилия для борьбы с этим явлением, в том числе через разработку и внедрение инновационных антикоррупционных механизмов, что нашло отражение в Национальном докладе о противодействии коррупции за 2023 год и рекомендациях международных организаций, таких как ГРЕКО (Группа государств против коррупции) и Стамбульский план действий.

На фоне постоянного совершенствования антикоррупционного законодательства особое внимание уделяется адаптации и имплементации правовых механизмов, таких как тайная проверка на добропорядочность, регулирование конфликта интересов в государственном и квазигосударственном секторах, меры против необоснованного обогащения, а также внедрение антикоррупционного комплаенса. Эти меры способствуют укреплению добропорядочности и обеспечению прозрачности в государственной системе.

Национальный доклад за 2023 год также подчёркивает важность комплексного подхода к снижению уровня коррупции. В частности, приняты меры по формированию антикоррупционной культуры, совершенствованию правовых норм и использованию новых инструментов, таких как цифровизация и деbüroкратизация государственных процессов. Международное сотрудничество также играет важную роль, помогая Казахстану внедрять передовые методы и следовать лучшим мировым практикам.

Важным стратегическим документом, направленным на модернизацию антикоррупционной политики, является Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. В этом документе выделяется необходимость внедрения новых правовых институтов, направленных на профилактику коррупции, усиление ответственности за коррупционные деяния и повышение эффективности превентивных мер. Концепция подчёркивает значимость использования цифровизации, усиления контроля над государственными процессами и внедрения системы комплаенса в квазигосударственном секторе.

При этом, несмотря на положительные результаты и прогресс, остаются нерешённые вопросы. Коррупция всё ещё оказывает значительное влияние на социально-экономическую и политическую стабильность. Поэтому актуальным становится изучение правовых, организационных и управленческих аспектов внедрения новых антикоррупционных стандартов, что требует научного анализа и адаптации к национальным реалиям. Особую значимость в этом контексте приобретает обеспечение неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения, минимизация коррупционных

рисков и усиление контроля со стороны уполномоченных органов, включая прокурорский надзор.

Вопросы противодействия коррупции были исследованы многими учёными, включая работы таких авторов, как Нукенов М. О., Мауленов Г. С., Акылбеков С. С., Алауханов Е. О., Рахметов Т. Х., и Борчашвили И. Ш.

Исследования охватывают широкий спектр тем, от правовых дефиниций и систематизации субъектов коррупционных правонарушений до анализа правоприменительной практики и роли прокурорского надзора. Однако стремительное развитие общественных отношений и новые вызовы, связанные с глобализацией коррупционных процессов, требуют дальнейшего изучения и актуализации подходов к антикоррупционной политике. В частности, малоизученными остаются вопросы интеграции международных стандартов в национальное законодательство и внедрения новых механизмов, таких как тайная проверка на добропорядочность, антикоррупционный комплаенс, необоснованное обогащение и регулирование конфликта интересов.

Следует отметить, что в последние годы исследования по проблемам борьбы с коррупцией сосредоточены на внедрении антикоррупционных конвенций в уголовное законодательство (Мамитова Ж. А., 2017 г.) и на противодействии коррупции в сфере государственного управления и инвестиционных процессов (Утегенова А. М., 2017 г.). Эти работы актуальны и значимы, однако требуют дополнения и расширения, учитывая динамику изменений в законодательстве и новые методы борьбы с коррупцией. Также существует потребность в изучении эффективности антикоррупционных мер и механизмов, проведении анализа их воздействия, а также в исследовании влияния международных стандартов на национальную антикоррупционную политику и разработке новых подходов, адаптированных к специфике Казахстана.

Данная монография стремится восполнить этот пробел и предложить научно-обоснованные рекомендации по совершенствованию антикоррупционных механизмов в Республике Казахстан.

Монография посвящена всестороннему исследованию и систематизации лучших практик и вызовов, связанных с адаптацией новых правовых механизмов в антикоррупционную модель Республики Казахстан. В работе детально рассматриваются ключевые понятия, такие как коррупция и субъекты коррупционных правонарушений, что имеет большое значение для точного определения и правового регулирования этих явлений. Особое внимание уделено анализу эффективности прокурорского надзора, который играет критическую роль в обеспечении соблюдения антикоррупционного законодательства, координации действий правоохранительных органов и контроле над реализацией мер по предупреждению и пресечению коррупции.

Монография также охватывает механизмы реализации антикоррупционных ограничений, включая запреты на принятие подарков, регулирование конфликтов интересов и меры по предотвращению

необоснованного обогащения. Эти аспекты рассматриваются с учётом международных стандартов и передового опыта, что позволяет выявить пробелы в существующей системе и предложить рекомендации для повышения её эффективности. В контексте задач, обозначенных в Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, особое значение придаётся интеграции цифровых технологий, усилению прозрачности государственных процессов и внедрению системы антикоррупционного комплаенса в органах власти и квазигосударственном секторе.

Таким образом, монография направлена на разработку научно обоснованных рекомендаций, способствующих снижению уровня коррупции, повышению добропорядочности в правоохранительных и государственных органах, улучшению правоприменительной практики в стране и совершенствованию национального антикоррупционного законодательства.

1 Теоретические и практические вопросы противодействия коррупции

В этом разделе анализируются практические и теоретические аспекты противодействия коррупции в Республике Казахстан. Несмотря на предпринимаемые меры, уровень коррупции в стране остается высоким, что подчеркивает необходимость углубленного изучения этой проблемы.

Авторы акцентируют внимание на важности смещения фокуса антикоррупционной политики с борьбы с последствиями на устранение предпосылок коррупции. Подчеркивается значимость развития превентивных мер, направленных на коренное снижение уровня коррупции путем устранения её причин и условий в различных сферах государственной и общественной жизни.

Ключевым аспектом раздела является обсуждение точного определения понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений». Корректное использование терминологии обеспечивает юридическую точность, способствует идентификации участников преступлений, формированию целенаправленных антикоррупционных мер, а также облегчает международное сотрудничество в борьбе с коррупцией.

Особое внимание в разделе уделено роли прокурорского надзора в системе противодействия коррупции. Автор подробно рассматривает функции органов прокуратуры, предусмотренные статьей 4 Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре», в том числе координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности и противодействию коррупции.

Кроме того, в разделе освещаются вопросы, связанные с реализацией антикоррупционных ограничений, касающихся подарков, что является неотъемлемой частью системы мер по борьбе с коррупцией.

Авторы предлагают практические рекомендации по совершенствованию законодательной базы и повышению эффективности правоприменительной практики.

1.1 Современные подходы к определению понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений» в контексте теоретического анализа

Коррупция оказывает разрушительное влияние на все сферы жизни общества: экономику, социальную сферу, политику. Негативные последствия этого явления не только препятствуют развитию общества, но и представляют серьезную угрозу национальной безопасности страны.

Коррупция также снижает доступность, качество и наличие товаров и услуг, связанных с правами человека. Более того, она подрывает функционирование и легитимность государственных институтов и процессов, верховенство права и, в конечном счете, саму государственность.

Широкое распространение коррупции приводило даже к гибели отдельных государств. В качестве примера можно назвать некогда великую Римскую империю, падению которой в значительной мере способствовал высокий уровень коррупции, имевший в последние годы существования этой империи¹.

Коррупция может привести к упадку государства, поскольку она истощает государственный бюджет, усиливает расхищение ресурсов и способствует росту народного недовольства из-за низкого уровня жизни.

История развития человечества показывает, что «коррупция — это хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и народов»².

В исторической литературе упоминания и прямые факты принятия даров и подношений отмечаются практически на протяжении всего известного науке периода. Древний Восток, включая Индию и Китай, античность, в том числе период развития демократии в Афинах, арабский мир древности — все они, так или иначе, в той или иной форме демонстрируют наличие подобных явлений, а также попытки их осмысления и противостояния им³.

Эффективность совместной работы государства и гражданского общества по снижению уровня коррупции напрямую зависит от четкого понимания сути этого явления. Коррупция — сложное и многозначное явление, которое меняется с течением времени и имеет конкретно-исторический характер. Она значительно зависит от социальных условий, особенностей национального сознания и исторических традиций каждой страны.

Согласно толковому словарю Ожегова, коррупция — это моральное разложение должностных лиц и политиков, проявляющееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и связях с мафиозными структурами. Однако следует отметить, что понятие коррупции не ограничивается именно этими проявлениями, а включает в себя и другие формы коррупционного поведения, такие как конфликт интересов, непрозрачность в принятии решений, использование власти в личных интересах и т.д. Понимание коррупции необходимо рассматривать в контексте ее многообразия и масштабов⁴.

¹ Сахаров, С. А. Коррупция в поздней римской империи: проблемы восприятия и противодействия / С. А. Сахаров // Современная наука: идеи, которые изменят мир : Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Брянск, 22–23 ноября 2018 года. Том 2. – Брянск: Брянский государственный университет имени академика И. Г. Петровского, 2018. – С. 77-81. – EDN YPBIXZ.

² Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России.- СПб.: Альфа, 1997. - 352 С. – С.4.

³ Голик Ю. В., Карасев В. И. Коррупция как механизм социальной деградации.- СПб., 2005.- 327 С.- С.15.

⁴ Толковый словарь Ожегова онлайн [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 25.07.2024).

Этимология термина «коррупция» происходит от латинского слова «*corruptio*», что можно перевести как «порча» или «разложение». Этот термин часто используется в контексте незаконного обогащения, взяточничества, конфликта интересов и других форм коррупционного поведения. Термин «коррупция» подчеркивает негативное влияние подобного поведения на общество и нарушение принципов честности, беспристрастности и добропорядочности. Важно отметить, что понятие коррупции является многомерным и не ограничивается только финансовыми проявлениями⁵.

В римском праве понятие «коррупции» было связано, прежде всего с противоправными действиями, направленными на нарушение нормального хода судебного процесса или на отношения, связанные с управлением обществом. В то время понятие «коррупции» охватывало в целом любую форму взяточничества и злоупотребления должностными полномочиями. С течением времени понятие «коррупции» расширилось и в настоящее время включает в себя множество форм коррупционного поведения, включая непрозрачность, конфликты интересов и другие формы злоупотреблений властью⁶.

Современная научная литература, посвященная проблемам коррупции, содержит разные толкования коррупции, однако отсутствует единое общепринятое определение этого термина.

В настоящее время коррупция рассматривается как злоупотребление должностными полномочиями, совершаемое с целью получения личных выгод с корыстной целью.

Тем не менее, современное законодательное регулирование понятия коррупции и, следовательно, практическое применение этого термина затруднены из-за отсутствия единого общепризнанного полного и четкого определения, характеризующего его сущность.

Это затрудняет нормативное регулирование коррупционных проявлений и практическое применение данного термина в различных сферах. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации, посвященные проблемам толкования официального определения коррупции, закрепленного в действующем антикоррупционном законодательстве Казахстана.

Для исследования актуальных вопросов противодействия коррупции необходимо уточнить основные понятия и разработать единое общепринятое определение коррупции, которое будет характеризовать ее сущность, и упростить ее регулирование в национальном и международном праве.

Анализ современной научной литературы выявляет множество попыток дать определение коррупции, что свидетельствует о наличии

⁵ Малый академический словарь [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://gufo.me/dict/mas/%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F> (дата обращения: 01.08.2024).

⁶ Бисенғали Л., Базилова А. А. Основные вопросы противодействия коррупции: учебно-методическое пособие.- Алматы, 2014.-110 с.

некоторой степени диспута среди исследователей в этой области. Различные авторы исследуют сущность коррупции и предлагают разные определения в соответствии с их особенными исследовательскими интересами и методиками, что указывает на трудность разработки единого общепринятого определения коррупции.

Алауханов Е. О. и Турсынбаев Д. Е. рассматривают коррупцию как социальное явление, заключающееся в разложении общества и государства, когда государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных и иных управленческих функций, в том числе и в частном секторе, в целях личного обогащения или в интересах других лиц злоупотребляют своим служебным положением.⁷

Указанные авторы классифицируют коррупцию на несколько основных видов:

1) по статусу субъектов:

- коррупция в органах власти;
- коррупция в частном секторе;
- коррупция в политике или политическая коррупция;

2) по уровням:

- низовая;
- верхушечная;
- вертикальная;

3) по степени общественной опасности:

- коррупция-проступок;
- коррупция-преступление.

Агыбаев А. Н. считает коррупцию одним из видов беловоротничковой преступности. По его мнению, коррупция имеет высокую латентность, часто отличается изощренностью и причинением крупного ущерба⁸.

Заслуживает внимания определение коррупции, данное Рахметовым С. М. и Борчашвили И. Ш., которые определяют коррупцию как использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, приравненными к ним, должностными лицами, в том числе иностранных государств и международных организаций, своего служебного положения для извлечения выгод и преимуществ для себя и других лиц⁹.

Долговая А. И. считает, что коррупция является социальным явлением, которое проявляется в подкупе и продажности государственных и других служащих, используя свои служебные полномочия в интересах как собственных, так и других лиц¹⁰.

В свою очередь, Краснова К. А. определяет коррупцию как принятие должностными лицами лично или через посредников незаконных

⁷ Борьба с коррупцией: Учебное пособие / Алауханов Е.О., Турсынбаев Д. Е., Под ред. Алауханова Е.О. - Алматы: Юридическая литература, 2008. - 288 с.

⁸ Агыбаев А.Н. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией: Учебное пособие. – Алматы, 2003.- 126 с.

⁹ Рахметов С.М., Борчашвили И. Ш. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией: Монография. - Астана: «АртPrintXXI», 2012. - 364 с.

¹⁰ Криминология. Учебник для вузов/ Под общей редакцией А.И. Долговой.– М., 2001.- 784 с.

материальных и иных благ и преимуществ, используя свое служебное положение, и подкуп указанных лиц физическими и юридическими лицами¹¹.

Как правило, в юридической литературе к механизмам коррупции относят:

а) двустороннюю сделку, при которой лицо, находящееся на государственной или иной службе, нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ним возможностях, физическим и юридическим лицам, группам (в т.ч. организованным преступным формированиям), а «покупатель» получает возможность использовать государственную либо иную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, социального контроля и т.п.;

б) вымогательство служащим взятки или дополнительного вознаграждения;

в) инициативный, активный подкуп служащих, нередко с одновременным сильным психическим воздействием на них. Последнее характерно для организованной преступности¹².

Первым международным правовым актом ООН, содержащим антикоррупционные нормы, стал Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, который был принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.

Кодекс впервые на международном уровне закрепил понятие «коррупция». В статье 7 Кодекса закреплено, что «должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними»¹³.

Согласно п. b комментария к статье указано следующее: «Хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие»¹⁴.

Таким образом, первое международно-правовое определение коррупции сводило данное правонарушение исключительно к подкупу-продажности должностного лица. В качестве предмета подкупа рассматриваются материальные вещи и неимущественные блага.

Согласно более новым документам ООН, определение коррупции становится более широким. Теперь коррупция включает не только подкуп и

¹¹ Краснова К.А. Уголовная политика Европейского союза в сфере противодействия коррупции: монография. - М.: Проспект, 2016. - 88 с.

¹² Криминология / Коллектив авторов, Под ред. Рогова И. И., Балтабаева К. Ж. - Алматы: ТОО "Издательство "Норма-К", 2004. - 336 с.

¹³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml (дата обращения: 02.08.2024).

¹⁴ Там же.

продажность лиц, обладающих властными полномочиями, но также и любое злоупотребление должностными полномочиями для получения какой-либо незаконной выгоды.

Так, в Справочном документе Организации Объединенных Наций о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН 13 апреля 1995 г. закреплено, что «коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях»¹⁵.

Исходя из определения коррупции, содержащегося в данном международном документе, субъектом коррупционного отношения является лицо, осуществляющее свои функции в сфере деятельности органов государственной власти.

Следует отметить, что большинство международных нормативно-правовых актов не содержат определение коррупции, а перечисляют коррупционные деяния, которые должны быть криминализованы законодательствами государств-членов той или иной международной организации. Одним из таких документов является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года¹⁶.

К числу коррупционных правонарушений глава III Конвенции относит:

- подкуп национальных публичных должностных лиц;
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- злоупотребление служебным положением;
- незаконное обогащение;
- подкуп в частном секторе;
- хищение имущества в частном секторе;
- отмывание доходов от преступлений; сокрытие или неправомерное удержание имущества, полученного в результате любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей конвенцией;
- воспрепятствование осуществлению правосудия и др.

Конвенция предоставляет детальный перечень различных коррупционных действий, которые не ограничиваются только подкупом и продажностью должностных лиц, тем самым широко раскрывая понятие коррупции.

Данный международный документ в качестве субъекта коррупции выделяет подкупающую и подкупаемую стороны в сфере деятельности

¹⁵ Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF/169/14/1995/ 13 apr.

¹⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 05.08.2024).

органов государственной власти и частном секторе (пассивный и активный подкуп).

К субъектам пассивного подкупа конвенция относит:

- национальное публичное должностное лицо;
- иностранное публичное должностное лицо;
- должностное лицо иностранных публичных организаций;
- лицо, осуществляющее управленческие функции в коммерческой организации;
- служащего коммерческой организации;
- юридическое лицо.

Закреплён перечень коррупционных правонарушений и в Конвенции Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности, принятой резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года¹⁷.

Конвенция перечисляет следующие коррупционные правонарушения, которые должны быть признаны государствами участниками в качестве уголовно наказуемых деяний:

- обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

- вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Огромное значение в сфере борьбы с коррупцией имеют международные правовые документы, принятые Советом Европы. Одним из основных нормативно-правовых документов в этой области является Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, которая была принята в 1999 году¹⁸.

Казахстан официально выразил свое намерение присоединиться к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию в марте 2022 года, подав соответствующую заявку.

Как и другие международные нормативно-правовые документы, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию не содержит определения коррупции. Вместо этого понятие коррупции раскрывается в

¹⁷ Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 05.08.2024).

¹⁸ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tm.coe.int/168007f58c> (дата обращения: 05.08.2024).

разделе II Конвенции, где перечислены различные формы проявления коррупционной деятельности:

- активный подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым понимается преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица с тем, чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций;

- пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым понимаются прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение каким-либо из публичных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества с тем, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций;

- активный и пассивный подкуп членов национальных публичных собраний;

- активный и пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц;

- активный подкуп в частном секторе, под которым понимают преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц с тем, чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей;

- пассивный подкуп в частном секторе, под которым понимают преднамеренное испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или для любых других лиц, или же принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несовершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей;

- активный и пассивный подкуп должностных лиц международных организаций;

- активный и пассивный подкуп членов международных парламентских собраний;

- активный и пассивный подкуп судей и должностных лиц международных судов;

- злоупотребление влиянием в корыстных целях, под которым понимают преднамеренное обещание, предоставление или предложение,

прямо или косвенно, любого неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо должностным лицом за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбу, принятие или согласие с предложением или обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение, независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

Конвенция дает узкое понимание коррупции, определяя ее как подкуп-продажность государственных чиновников, служащих международных организаций, иностранных должностных лиц и лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих организациях.

Советом Европы почти одновременно с выходом упомянутой выше Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию также была принята Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

В статье 2 Конвенции **коррупция** определяется следующим образом: «Просьба, предложение, дача и получение, прямо или опосредованно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых»¹⁹.

В данном определении отсутствует понятие субъекта коррупционного правонарушения. Однако, исходя из положений конвенции, следует, что субъектами коррупции являются служащие в сфере государственного управления, сотрудники международных организаций и частного сектора.

Необходимо отметить, что, прежде всего нормы Конвенции направлены на защиту прав и интересов лиц, которым был причинен вред от коррупционных правонарушений. Узость сферы применения данной конвенции не дает возможности рассматривать ее определения как универсальные, пригодные для иных отраслей права или понимания общественно-социальных, политэкономических аспектов коррупции.

На наш взгляд, одно из самых емких определений коррупции содержится в Модельном законе «О борьбе с коррупцией», принятом 3 апреля 1999 года Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств в интересах обеспечения гармонизации законодательства государства в сфере противодействия коррупции, безопасности государства, эффективного функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Согласно статье 3 Модельного закона, коррупция — это «совершение лицом, указанным в статье 10 настоящего Закона, виновного противоправного деяния, носящего общественно опасный характер,

¹⁹ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tm.coe.int/168007f58d> (дата обращения: 05.08.2024).

направленного на использование своего служебного положения и связанных с ним возможностей для неправомерного получения материальных и иных благ в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, предложения или предоставления ему таких благ физическим или юридическим лицом. Коррупцией также является подкуп лиц, указанных в частях первой и второй статьи 10 настоящего Закона»²⁰.

В статье 10 закона закреплен широкий перечень субъектов коррупционных отношений, к числу которых Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств отнесла:

- лиц, являющихся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государства;

- должностных лиц центрального (национального) банка государства, его учреждений и представительств, а равно государственных внебюджетных и иных фондов;

- должностных лиц органов государственного контроля и надзора;

- судей судов общей и специальной юрисдикции;

- арбитражных, народных и присяжных заседателей;

- должностных лиц и иных сотрудников международных организаций, должностных лиц иностранных государств, признаваемых таковыми в соответствии с законодательством страны происхождения, судей и должностных лиц международных судов;

- депутатов законодательных (представительских) органов власти, органов местного самоуправления и их помощников;

- должностных лиц правоохранительных органов;

- судей конституционного суда;

- должностных лиц вооруженных сил государства и других воинских формирований;

- лиц, занимающих назначаемую или выборную должность в государственном органе иностранного государства, а также любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в т.ч. и для государственного агентства или государственного предприятия, равно как и любое должностное лицо или представитель государственной международной организации;

- должностных лиц юридических лиц; юридические лица, физические лица, в т.ч. физические лица-предприниматели, незаконно предоставляющие блага лицам, указанным в настоящей статье, и (или) при участии этих лиц другим лицам.

Модельный закон к иным лицам, приравненным к лицам, являющимся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государств отнес:

²⁰ Модельный закон «О противодействии коррупции (новая редакция)» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/v2/doc/3120#text> (дата обращения: 07.08.2024).

- представителей государства в органах управления акционерных обществ;
- руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющих управленческие функции;
- арбитражных управляющих;
- аудиторов;
- профессиональных оценщиков, экспертов;
- нотариусов (в т.ч. частных);
- лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов власти или органов местного самоуправления;
- адвокатов и членов международных парламентских собраний, а также лиц, проходящих службу в коммерческих и общественных организациях, и лиц, выполняющих управленческие функции.

К предмету коррупционных отношений модельный закон отнес не только материальную выгоду и услуги имущественного характера, но и неимущественные блага.

По определению международной организации Transparency International под коррупцией понимается «**злоупотребление вверенной властью для личной выгоды**»²¹.

На наш взгляд, данное определение представляется наиболее точным и полно улавливает ключевые аспекты явления коррупции, что делает его универсальным и пригодным для применения в различных контекстах, несмотря на культурные, экономические или политические различия. Это делает предложенное определение ценным для научных исследований данной темы. **Ключевой элемент определения** — это злоупотребление властью. Власть подразумевает способность влиять на решения, которые оказывают влияние на других людей или на общественные блага.

Когда лицо, обладающее властью, использует её не в интересах общества, а для удовлетворения своих личных целей, это подрывает доверие к институтам и деформирует основные принципы правопорядка. Злоупотребление властью связано с нарушением этических норм и принципов, которые составляют основу справедливого и эффективного управления.

Таким образом, коррупция в широком смысле является негативным социальным явлением, выражающимся в разложении власти, злоупотреблении своим служебным положением лицами, наделенными властными полномочиями, в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком смысле в сфере юриспруденции коррупция определяется как нарушение соответствующих правовых норм, установленных

²¹ What is corruption // Transparency International URL: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (дата обращения: 27.08.2024).

законодательством Казахстана, и может включать в себя множество составов правонарушений.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года, который утратил силу, под **коррупцией** понималось не предусмотренное 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.²²

Правонарушениями, связанными с коррупцией (коррупционными правонарушениями), являются предусмотренные указанным Законом, а также иными законами деяния, сопряженные с коррупцией или создающие условия для коррупции, которые влекут установленную законодательством **дисциплинарную, административную и уголовную** ответственность²³.

В соответствии с действующим Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года **коррупция** — это 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 преимуществ²⁴.

В этом законе **коррупционное правонарушение** сформулировано как имеющее признаки коррупции противоправное виновное деяние (действие или бездействие), за которое законом установлена **административная** или **уголовная** ответственность²⁵.

В свою очередь, Уголовный кодекс Республики Казахстан и Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях содержат перечень статей, которые относятся к коррупционным преступлениям, и отдельную главу по административным правонарушениям.

²² Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года N 267 «О борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267> (дата обращения: 19.08.2024).

²³ Там же.

²⁴ Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗПК «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 19.08.2024).

²⁵ Там же.

Как видно из сравнения двух законов дефиниции «**коррупции**» и «**коррупционного правонарушения**» полностью изменились в действующем антикоррупционном законодательстве.

Одним из нововведений в дефиниции коррупции, изложенной в действующем Законе Казахстана «О противодействии коррупции», является появление нового предмета коррупции в виде «**неимущественных благ**» вместе с имущественными благами и преимуществами.

Однако ни антикоррупционное, ни уголовное законодательство Республики Казахстан не раскрывает понятия «**неимущественные блага**».

В статье 366 Уголовного кодекса Республики Казахстан в качестве предмета взятки рассматриваются только выгоды и преимущества имущественного характера в виде денег, ценных бумаг, иного имущества и права на имущество²⁶.

В соответствии с Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений», предметом взятки могут быть деньги, ценные бумаги, материальные ценности, право на имущество, а также незаконное оказание услуг имущественного характера, в том числе освобождение от имущественных обязательств²⁷.

По мнению международных экспертов ОЭСР, проводивших Четвертый раунд мониторинга в Казахстане в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, по международным стандартам определение взятки должно включать в себя, в том числе и блага, являющиеся нематериальными, не связанными с деньгами²⁸.

Именно поэтому во всех основных составах коррупционных преступлений, указанных в главе 3 Конвенции ООН против коррупции, предмет преступления не определяется через перечень в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера, а формулируется широко как «**неправомерное преимущество**».

В качестве примеров нематериальных преимуществ экспертами приводятся: сексуальные отношения; решение некоего вопроса в более короткие сроки или иное преференциальное отношение; лучшие карьерные возможности, включая продвижение по службе и горизонтальный перевод на другую должность внутри организации; символические преимущества или преимущества, связанные с почетом, такие как звания и знаки отличия; положительное освещение в средствах массовой информации; стипендия; неоплачиваемая производственная практика; прохождение школьных и других процедур отбора и т.д.

²⁶ Уголовный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения: 22.08.2024).

²⁷ О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P150000008S> (дата обращения: 22.08.2024).

²⁸ Антикоррупционные реформы в Казахстане // OECD URL: <https://www.oecd.org/ru/publications/5b9e5dbc-ru.html> (дата обращения: 22.08.2024).

В связи с этим Стамбульским планом действий по борьбе с коррупцией рекомендовано Казахстану определить понятие взятки в Уголовном кодексе Республики Казахстан и установить, что предметом коррупционных преступлений и административных правонарушений могут быть как имущественные, так и любые другие (нематериальные) блага.

Следует отметить, что ранее в соответствии с Законом Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении и продвижении по службе считалось одним из видов правонарушений, создающих условия для коррупции, и наказывалось в дисциплинарном порядке как коррупционное правонарушение²⁹.

В юридической науке, в том числе в криминологии, фаворитизм, nepотизм, протекционизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, использования личных контактов для получения доступа к общественным ресурсам и другие правонарушения относят к конкретным формам (проявлениям) коррупции³⁰.

Однако в действующем антикоррупционном законодательстве указанный вид коррупционного правонарушения отсутствует.

Протекционизм, семейственность при поступлении и продвижении по государственной службе и **другие, на наш взгляд, явные коррупционные правонарушения** такие как:

- неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций;

- использование своих должностных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением своих материальных интересов либо близких родственников и свойственников;

- оказание неправомерного предпочтения физическим и (или) юридическим лицам при подготовке и принятии решений;

- оказание кому бы то ни было любого не предусмотренного законодательством Республики Казахстан содействия в осуществлении предпринимательской и иной связанной с извлечением дохода деятельности;

- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении государственных функций, если таковая не подлежит официальному распространению;

- необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законодательством Республики Казахстан, либо ее задержка, передача недостоверной или неполной информации;

²⁹ Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года N 267 «О борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267> (дата обращения: 19.08.2024)

³⁰ Криминология / Коллектив авторов, Под ред. Рогова И.И., Балтабаева К.Ж. - Алматы: ТОО "Издательство "Норма-К", 2004. - 336 с.

- требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законодательством Республики Казахстан;

- передача государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов;

- дарение подарков и оказание неслужебных услуг официальным лицам для получения с использованием должностных полномочий указанных лиц имущественной выгоды, блага либо преимущества;

- явное воспрепятствование физическим или юридическим лицам в реализации их прав, свобод и законных интересов;

- участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися с ними в иной зависимости по службе или работе должностными лицами;

- принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и иных форм от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан;

- принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций от государственных служащих и иных лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе **законодателем исключены** из числа коррупционных правонарушений и переведены в категорию дисциплинарных проступков, дискредитирующие государственную службу, в соответствии со статьей 50 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК³¹.

Анализ международной практики по противодействию коррупции свидетельствует тенденцию криминализации любой формы и проявлений коррупционных правонарушений.

По мнению международных экспертов ОЭСР, уголовно-правовые санкции обеспечивают необходимый уровень сдерживания и наказания для такого серьезного правонарушения, как коррупция. Уголовное право и процесс при помощи ряда следственных инструментов обеспечивают наиболее эффективные способы обнаружения и уголовного преследования коррупции.

Поэтому системы, в которых параллельно существуют и административные, и уголовные санкции в отношении взяточничества и других правонарушений, подвергаются последовательной критике в ходе мониторинга в рамках Стамбульского плана действий.

³¹ 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: 26.08.2024).

К примеру, международные эксперты ОЭСР считают, что даже установление стоимостного порога для уголовной ответственности недопустимо. Поскольку оно разрешает денежные подарки и способствует развитию культуры коррупции в публичном секторе, тем самым разрушая понимание того, что благодарность в виде подарка не должна требоваться или ожидаться при предоставлении публичных услуг³².

На фоне такого бескомпромиссного международного подхода к проявлениям коррупционных правонарушений, исключение отдельных, при этом явных видов, коррупционных правонарушений из ее категории в казахстанском законодательстве выглядит необоснованным и не соответствующим общепринятому пониманию природы коррупции.

По нашему мнению, еще одной недостаточностью текущей дефиниции коррупции является отсутствие упоминания должностных лиц иностранных государств или международных организаций в качестве потенциальных субъектов коррупции.

Согласно Нормативному постановлению Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений», субъектами коррупционных преступлений являются лица, указанные в пунктах 16), 19), 26), 27) и 28) статьи 3 Уголовного Кодекса Республики Казахстан, и должностные лица иностранного государства или международной организации³³.

Мы считаем, что отсутствие должностных лиц иностранных государств или международных организаций в законодательном определении коррупции является серьезным пробелом в правовой системе, поскольку большинство международных стандартов разрешают включение указанных субъектов в дефиницию коррупции. Это может указывать на несоответствие действующей антикоррупционной законодательной базы Казахстана международным стандартам и уголовному законодательству.

Как показал анализ международных конвенций и зарубежного законодательства, универсальной дефиниции коррупции не существует.

Одна из причин узкого подхода к определению коррупции в антикоррупционном законодательстве заключается в сложности природы данного социального явления.

Поэтому определение должно отражать только наиболее важные признаки коррупции, чтобы правовые термины были точными и доступными для понимания.

Законодатель должен избегать включения случайных, второстепенных и производных явлений в законодательные дефиниции, чтобы они были точные и ясные для широкой публики.

³² Антикоррупционные реформы в Казахстане // ОЭСР [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd.org/ru/publications/5b9e5dbc-ru.html> (дата обращения: 22.08.2024).

³³ О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P150000008S> (дата обращения: 22.08.2024).

По результатам анализа международного и зарубежного законодательства авторским коллективом предлагается следующая дефиниция коррупции:

«Коррупция - незаконное использование субъектами коррупционных правонарушений своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей с целью получения или извлечения выгоды (имущественной и неимущественной) для себя либо третьих лиц, а также подкуп этих лиц и посредничество в данных действиях».

При разработке указанного определения учтено, что под коррупцией в законодательном аспекте понимается именно незаконное использование субъектами коррупционных правонарушений своих должностных (служебных) полномочий в корыстных целях и подкуп таких лиц физическими или юридическими лицами.

В законодательном аспекте коррупцией фактически считаются и воспринимаются обществом корыстные действия лиц, наделенных властными полномочиями.

Хотя действующее антикоррупционное законодательство не содержит понятие субъектов коррупционных правонарушений, они указаны в диспозициях коррупционных преступлений и административных правонарушений.

В соответствии с Уголовным кодексом и Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» субъектами коррупционных правонарушений являются:

- лицо, занимающее ответственную государственную должность,
- лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента Республики Казахстан, судья Конституционного Суда Республики Казахстан, судья, Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан, а равно лицо, занимающее согласно законодательству Республики Казахстан о государственной службе политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А»;
- лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации,
- лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственной организацией либо субъектом квазигосударственного сектора;
- 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 Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан;

- лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, – лицо, находящееся на государственной службе, депутат маслихата, лицо, временно исполняющее обязанности, предусмотренные государственной должностью, до назначения его на государственную службу, а также лицо, временно назначенное на воинскую должность военнослужащего по контракту офицерского состава или временно исполняющее его обязанности;

- лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций,

- лицо, избранное в органы местного самоуправления; гражданин, зарегистрированный в установленном законом Республики Казахстан порядке в качестве кандидата в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан или маслихатов, акимы районов, городов областного значения, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборного органа местного самоуправления; служащий, постоянно или временно работающий в органе местного самоуправления, оплата труда которого производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан;

- лицо, исполняющее управленческие функции в государственной организации или субъекте квазигосударственного сектора, а также лицо, уполномоченное на принятие решений по организации и проведению закупок, в том числе государственных, либо ответственное за отбор и реализацию проектов, финансируемых из средств государственного бюджета и Национального фонда Республики Казахстан, занимающее должность не ниже руководителя самостоятельного структурного подразделения в указанных организациях;

- служащие Национального Банка Республики Казахстан и его ведомств; служащие уполномоченной организации в сфере гражданской авиации, действующей в соответствии с законодательством Республики Казахстан об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации; служащие уполномоченного органа по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций;

- должностные лица иностранного государства или международной организации;

- физические и юридические лица, которые в целях подкупа указанных выше лиц противоправно предоставляли им имущественные блага и преимущества, либо способствовали этому.

Мы считаем, что представленное определение коррупции более точно и полно отражает реалии современного казахстанского общества. Оно учитывает множество факторов, связанных с коррупцией, и включает в себя различные формы проявления данного явления. Кроме того, данное

определение применимо в разных сферах деятельности и соответствует международным стандартам.

Регулярное уточнение определения коррупции является важным шагом в направлении совершенствования понимания данного социального явления. Однако создание новой законодательной дефиниции коррупции вряд ли будет решать все проблемы, связанные с коррупцией в обществе.

Тем не менее, наличие легального определения коррупции может способствовать точечной и эффективной борьбе с ней. Законодательное определение коррупции позволяет определить сферу отношений, на которые может быть направлена антикоррупционная политика государства, и выбрать соответствующие правовые инструменты для борьбы с данным явлением.

Также предлагается ввести в понятийный аппарат Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» определение **субъектов коррупционных правонарушений**.

В Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022-2026 годы к ключевым проблемам, требующим решения в среднесрочной перспективе, отнесена «бытовая» коррупция³⁴.

Как описано в Концепции, в последние годы жители страны все чаще сталкиваются с коррупционными проявлениями на бытовом уровне в государственных медицинских учреждениях, правоохранительных органах, управлениях земельных отношений, центрах общего образования, детских садах и вузах.

Для решения проблемы «бытовой» коррупции в Казахстане, на наш взгляд, следует отдельных лиц, наделенных властными полномочиями и оказывающих публичные услуги населению, отнести к субъектам коррупционных правонарушений.

К их числу в первую очередь необходимо отнести частных судебных исполнителей и субъектов естественных монополий.

Если частные судебные исполнители наделены властными полномочиями по исполнению судебных актов, то субъекты естественных монополий оказывают населению жизненно важные публичные услуги в сфере электричества, газа, связи, воды и др.

Как указано выше, Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года рассматривает вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, неправомерного преимущества, а также подкуп этих лиц как коррупционные преступления.

В соответствии с положениями Конвенции «публичное должностное лицо» означает:

i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной

³⁴ Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802 // Электронный ресурс URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802> (дата обращения: 26.08.2024).

основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

Тем не менее, для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой II данной Конвенции, «публичное должностное лицо» может означать **любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу**, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника³⁵.

Таким образом, Конвенцией ООН против коррупции к публичным должностным лицам фактически отнесены все лица, предоставляющие какую-либо публичную услугу, независимо от того, где предоставляются услуги в государственном либо в частном секторе.

Кроме того, как отмечено выше Модельным законом СНГ «О борьбе с коррупцией к иным лицам, приравненным к лицам, являющимся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государства могут относиться:

1) представители государства в органах управления акционерных обществ;

2) руководители коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющие управленческие функции;

3) арбитражные управляющие;

4) аудиторы;

5) профессиональные оценщики, эксперты;

6) нотариусы (в том числе частные);

7) лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов власти или органов местного самоуправления;

8) адвокаты и члены международных парламентских собраний, а также лица, проходящие службу в коммерческих и общественных организациях, и лица, выполняющие управленческие функции.

³⁵ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года N 31-IV. // Электронный ресурс URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_ (дата обращения: 26.08.2024).

При сравнении казахстанского антикоррупционного законодательства с упомянутой Концепцией, можно отметить, что в нашей стране субъекты коррупционных правонарушений четко определены, однако круг должностных лиц, подлежащих ответственности, существенно ограничен.

Мы считаем, что это значительно ограничивает эффективность антикоррупционных мер и инструментов в борьбе против коррупции в различных сферах жизни общества.

По нашему мнению, расширение круга субъектов коррупционных преступлений поможет более эффективно бороться с коррупцией на бытовом уровне и направит усилия правоохранительных органов на противодействие новым формам коррупции путем улучшения методов расследования и привлечения виновных к ответственности.

Выводы:

Определение понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений» является ключевым для разработки и совершенствования антикоррупционного законодательства. В современном законодательстве Республики Казахстан отсутствует единое и полное определение этих понятий, что затрудняет их практическое применение и нормативное регулирование. Анализ международного опыта показывает, что универсальной дефиниции коррупции не существует, и различные страны подходят к этому вопросу по-разному, учитывая социальные, политические и культурные особенности.

Коррупция – это многомерное явление, включающее в себя не только взяточничество, но и такие формы, как конфликты интересов, использование служебного положения в личных целях и непрозрачность в принятии решений. Текущее определение коррупции в законодательстве Казахстана ограничивается лишь имущественными благами и преимуществами, при этом немущественные выгоды не раскрыты должным образом. Это создаёт сложности в правоприменении и приводит к тому, что многие формы коррупционного поведения остаются без должного контроля и санкций.

Для совершенствования антикоррупционного законодательства в Казахстане необходимо уточнить и расширить понятия коррупции и субъектов коррупционных правонарушений. Важно включить в дефиницию коррупции нематериальные блага и преимущества, а также расширить перечень субъектов, подлежащих ответственности за коррупционные правонарушения. Это касается не только государственных служащих, но и должностных лиц частного сектора, лиц, предоставляющих публичные услуги, а также должностных лиц международных организаций и иностранных государств.

Также важно усилить внимание к так называемой «бытовой» коррупции, которая проявляется в сфере предоставления публичных услуг населению. Включение частных судебных исполнителей, работников центров обслуживания населения и представителей субъектов естественных монополий в число субъектов коррупционных правонарушений позволит

более эффективно бороться с коррупцией на уровне повседневных взаимодействий граждан с государственными и частными структурами.

Таким образом, уточнение и расширение понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений» является важным шагом в совершенствовании антикоррупционного законодательства Казахстана. Это позволит более точно определить сферу отношений, на которую направлена антикоррупционная политика государства, и выбрать эффективные правовые инструменты для борьбы с коррупцией в различных её проявлениях.

1.2 Эффективность прокурорского надзора в противодействии коррупции

История развития правовой системы казахского народа в значительной степени связана с появлением сборников норм обычного права, таких как «Қасым ханның қасқа жолы» («Праведный путь Касым хана», начало XVI в) и «Есім салған ескі жолы» («Проторенный путь Есим хана», первая половина XVII в.).

К концу XVII века юридическая система казахского общества была оформлена в виде уникального кодекса судебной власти «Жеті жарғы», который был разработан с участием известных казахских биев, символов справедливости – Төле, Қазыбека и Әйтеке³⁶.

Честь и непорочная репутация были очень важными ценностями в казахском обществе, и доминировали такие принципы, как «Малым – жанымның садағасы, жаным – арымның садағасы» («Имущество не стоит того, чтобы подвергать риск жизни, жизнь не стоит того, чтобы подвергать риск чести»), «Өлімнен ұят күшті» («Стыд сильнее смерти») и другие.

Социальные конфликты в казахском обществе были решаемы на родовом совете на основе обычаев и традиций и вынесенное решение имело силу закона. Аксакалы (старейшины) играли важную роль в сохранении чести своих родов, борьбе за это и принимали правильные воспитательные меры³⁷.

Таким образом, в процессе становления права в казахском обществе была развита и система его исполнения, то есть механизмы контроля и надзора за осуществлением наказания и ответственности. В начале советского периода правовые споры в казахском обществе продолжались решаться судом биев.

Позднее, с учреждением официальных судебной, законодательной и исполнительной ветвей власти возникла необходимость в создании

³⁶ Зинуров Р.Н. «Жети жаргы» («Семь установлений») Тауке-хана как великий памятник права: правовой обычай, судопроизводство и наказание // Проблемы востоковедения. - 2021. - № 4 (58), С. 137-141.

³⁷ Смагулова А. С. Казахское обычное право: принципы и их роли в регулировании отношений в обществе // Проблемы современной науки и образования № 03 (45), 2016.-С.137-141.

надзорного органа, который бы следил за соблюдением законности и осуществлял представление интересов государства.

После распада Советского союза 6 декабря 1991 года была установлена единая система органов прокуратуры Республики Казахстан. 17 января 1992 года Верховным Советом Республики был принят Закон «О прокуратуре Республики Казахстан», который провозглашал последнюю органом высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов. Этот Закон действовал до 21 декабря 1995 года, когда вступил в силу Указ Президента Республики Казахстан, который имел силу Закона и регулировал деятельность прокуратуры Республики Казахстан.

Принятие Указа было необходимо в связи с изменением правовой среды, связанной с новой Конституцией Республики Казахстан, которая была принята 30 августа 1995 года. За это время произошли значительные изменения в правовой сфере нашей страны, проведены реформы, соответствующие принципам новой структуры государства и задачам, которые поставили перед собой органы прокуратуры.

2 июля 1998 года был принят Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», который является началом открытой и системной борьбы в этом направлении. Борьба с коррупцией с тех пор была и остается обязанностью всех государственных органов и должностных лиц.

Выявление, пресечение, предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности, было возложено на правоохранительные и специальные органы, в том числе на органы прокуратуры.

Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (далее - Концепция, утверждена Указом Президента Республики Казахстан № 674 от 15 октября 2021 года) определяет приоритетные направления развития национального права, правоохранительной и судебной систем, внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, а также правового образования и правовой пропаганды.

В соответствии с Концепцией защита интересов и прав граждан будет гарантироваться не только деятельностью уполномоченных государственных органов, но и прокуратурой.

Требует дальнейшего продолжения наращивание способов и методов, в том числе с использованием инновационных и цифровых технологий, борьбы с любыми формами правонарушений и их профилактики, обеспечение законности и общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, неотвратимости наказания за любые правонарушения, неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости (толерантности)» к правонарушениям.

При этом правовая политика государства в данной сфере будет реализовываться при непосредственной координации прокуратуры как ядра правоохранительной системы страны с использованием всех ее конституционных функций³⁸.

В целях осуществления указанного, а также усиления правозащитного потенциала прокуратуры и её роли в системе обеспечения верховенства права, 5 ноября 2022 года принят Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» (далее – Конституционный закон), который положил начало новому этапу в деятельности органов прокуратуры, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Современные тенденции распространения информации играют немаловажную роль в эволюции сознания лиц, преследующих цель совершения правонарушений, в частности коррупционного характера.

Вместе с естественным приростом населения, растет и потребление услуг, как частных, так и государственных.

Стремление общества достичь благ цивилизации является естественным процессом. На этом пути граждане встречаются с общеобязательными и другими административными процедурами, которые не все могут преодолеть. И тут в свою активную роль вступает «коррупция», которая служит альтернативным способом (проводником) их преодоления.

Разнообразие способов и схем совершения коррупционных правонарушений требуют выработки эффективных методов и приемов борьбы с ней в дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной сферах.

Первоначальные методы предупреждения правонарушений заключались в угрозе непосредственного наказания за совершенное и ставшее известным неправомерное деяние.

С развитием системы государственного управления и расширением институтов административной власти (в том числе институтов усмотрения) и соответственно с увеличением рисков проявления коррупции возникла необходимость её предупреждения на более ранней стадии. Этот процесс получил название «превентивный механизм» (от лат. *praeventire* - предотвратить) и стал частью системы государственного управления как отдельный правовой институт.

Для целенаправленной борьбы с коррупцией государствами создаются специальные органы по борьбе с ней. В нашей стране это Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции (далее – Агентство).

³⁸ Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года // Электронный ресурс URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/U2100000674> (дата обращения: 26.08.2024).

Но Агентство в одиночку не в силах справиться с коррупцией, поскольку она имеет свойства многогранности и высокой латентности, так как её участники не заинтересованы в их изобличении.

Кроме того, такие правонарушения совершаются лицами с определенным уровнем образования, профессиональным и жизненным опытом.

Поэтому для выработки эффективных механизмов борьбы с коррупцией и воспитания культуры антикоррупционного поведения в нашем обществе, необходимы совместные усилия, как заинтересованных, так и других государственных органов, и организаций, а также всего общества.

В этих условиях особо актуальны цели и задачи органа высшего надзора страны, предусмотренные статьей 4 Конституционного закона, в частности по координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Данная компетенция позволяет органам прокуратуры принимать комплексные меры по противодействию коррупции и её предпосылкам, а также вовлекать в эту работу все без исключения государственные органы и организации, квазигосударственный сектор.

Следует отметить, что укрепление статуса органов прокуратуры было одной из рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией стран ОЭСР от 13 сентября 2017 года³⁹.

Одним из основных инструментов и полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью деятельности государственных органов и хозяйствующих субъектов является проверка соблюдения законности и принятие мер по его результатам.

Согласно статистическим сведениям отчета 1-П, полученным из ИС «Аналитический центр» Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан (далее – КПСиСУ), органами прокуратуры за последние 5 лет зарегистрировано 17 790 актов о назначении проверок (2019г. – 3 199, 2020г. – 2 134, 2021г. – 2 192, 2022г. – 3 106 и 2023г. – 7 159)⁴⁰.

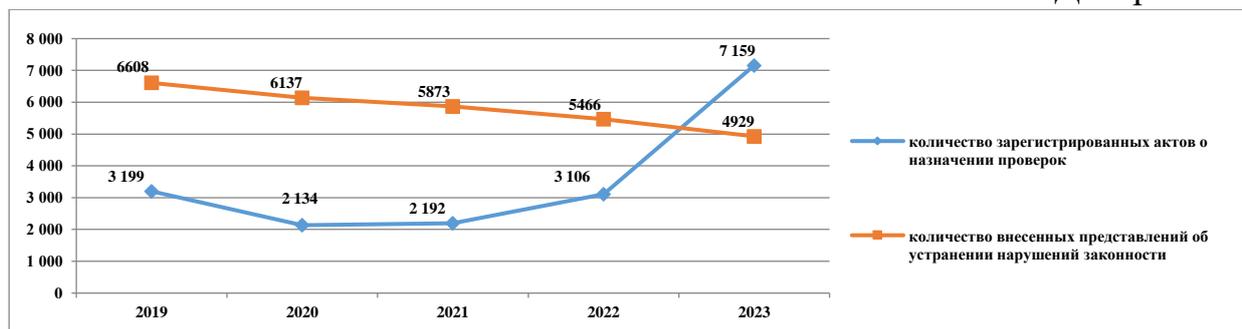
По отчетным данным ИС «Қадағалау» за аналогичный период в адрес уполномоченных государственных органов и организаций, а также хозяйствующих субъектов внесено 29 013 представлений об устранении

³⁹ Консультативный документ к проекту Конституционного закона «О прокуратуре» в открытом доступе // Электронный ресурс URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror/press/news/details/363126?lang=ru> (дата обращения: 26.08.2024).

⁴⁰ Данные КПСиСУ (дата обращения: 22.08.2024).

нарушений законности⁴¹ (2019г. – 6 608, 2020г. – 6 137, 2021г. – 5 873, 2022г. – 5 466 и 2023г. – 4 929).

Диаграмма 1



Как видно из приведенной диаграммы, наблюдается положительная разница между количеством зарегистрированных проверок и представлениями прокурора об устранении нарушений законности в два и более раз, за исключением 2023 года.

Из указанной информации, на первый взгляд, можно сделать вывод о высокой эффективности прокурорских проверок.

Однако изучение представлений показало, что данная разница образовалась за счет актов, внесенных не по итогам плановых проверок, а по результатам анализа либо нарушениям законности, выявленным в ходе текущей надзорной деятельности (включая изучение уголовных, гражданских и административных дел, а также участие в суде по ним и т.д.)

Таблица 1

Общее количество проверок	Общее количество актов реагирования	Количество актов реагирования по результатам проверок	Количество актов реагирования по результатам изучения дел (уголовных, гражданских, административных и др.)
3 199	6 608	4 157	2 451
2 134	6 137	2 664	3 473
2 192	5 873	2 521	3 352
3 106	5 466	2 951	2 515
7 159	4 929	3 223	1 706

Вместе с тем, данные за 2023 год говорят о низкой эффективности проверок, даже с учетом представлений прокурора, внесенных без проведения и регистрации проверок.

По нашему мнению, одной из причин такого положения может выступать высокая эффективность правовых механизмов и превентивных мер уполномоченного органа, иных заинтересованных органов, служб

⁴¹ Данные ИС «Кадагалау» (дата обращения: 22.08.2024).

внутренней безопасности. Также это может свидетельствовать о повышении уровня правосознания проверяемых субъектов.

Вышеуказанные статистические данные и динамика по ним демонстрируют стабильное убывание количества представлений об устранении нарушений законности.

Вместе с тем, в рамках исследования нам было более интересна оценка деятельности проверяемых субъектов через призму применения законодательства о противодействии коррупции.

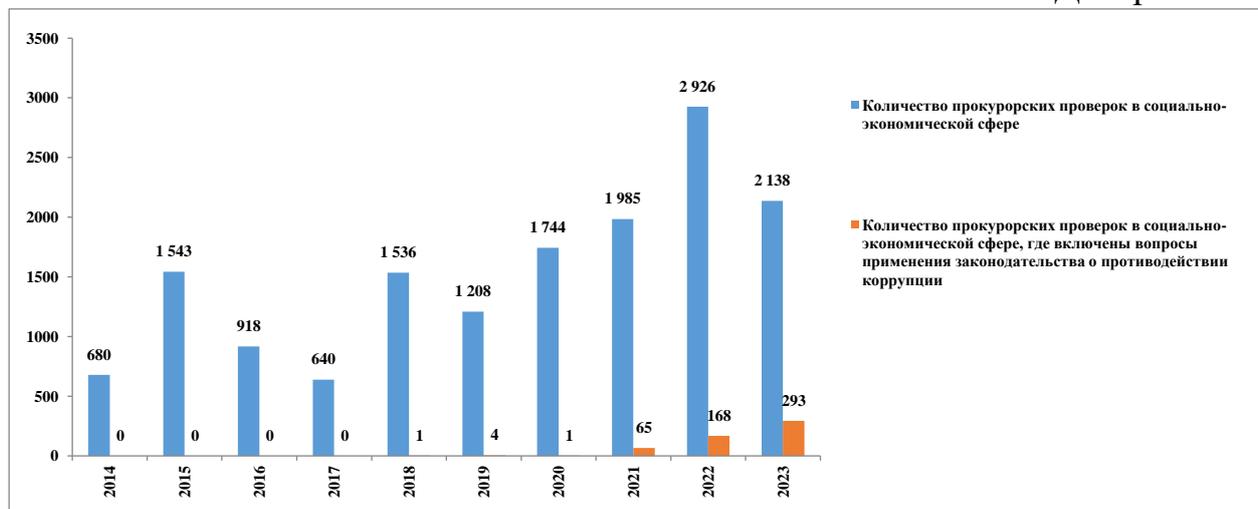
Поэтому мы решили углубиться в цифры и изучить качественную составляющую постановлений о назначении проверок и актов прокурорского реагирования по их результатам.

В соответствии с пунктом 24 «Правил назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, анализа состояния законности, а также осуществления оценки актов, вступивших в силу», утвержденных приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 32 от 17 января 2023 года (далее – Правила № 32), **«Независимо от тематики проверки в постановлении о ее проведении в качестве предмета указывается применение законодательства о противодействии коррупции ...»**.

Аналогичные требования были и в предыдущем приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 2 мая 2018 года.

Согласно архивным статистическим данным КПСиСУ за период с 2014 по 2023 годы зарегистрировано 15 318 проверок, из которых только в 532 были указаны вопросы применения законодательства о противодействии коррупции ⁴² (расхождение с данными ИС «Аналитический центр» указанными выше, объясняется отсутствием регистрации в органах правовой статистики прокурорских проверок, проведенных в соответствии с УПК, УИК, КоАП и т.д.).

Диаграмма 2



⁴² Данные КПСиСУ (дата обращения: 22.08.2024).

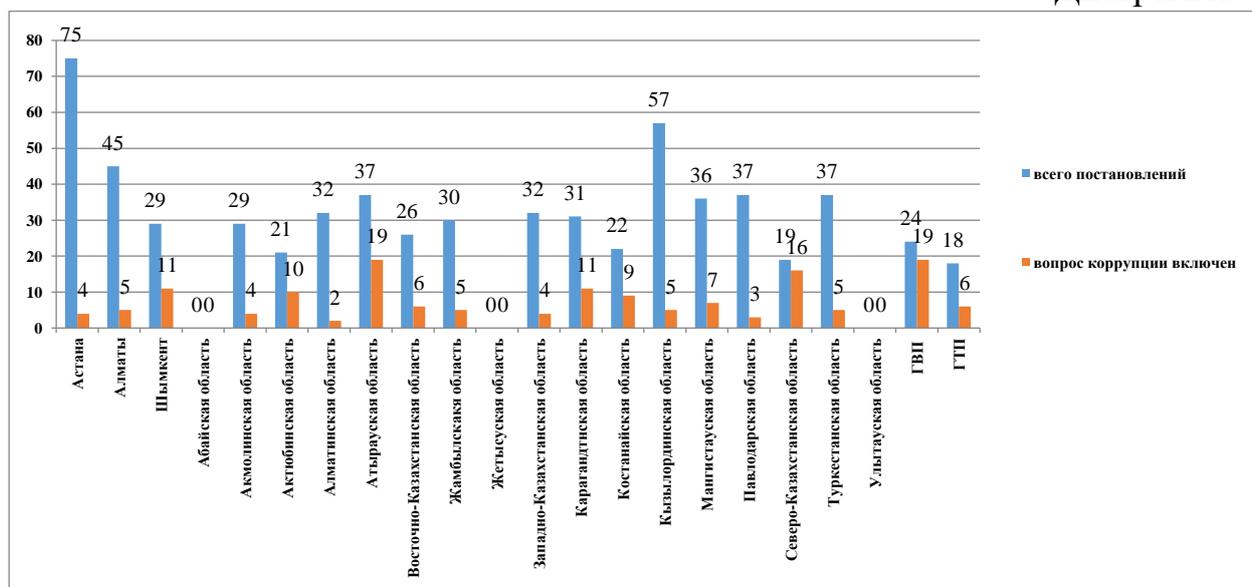
Доля постановлений, соответствующих требованиям пункта 24 Правил № 32 в части указания в качестве предмета проверки «применение законодательства о противодействии коррупции», составила всего лишь 3,5%.

Диаграмма 3



Вместе с тем, согласно данным ИС «Қадағалау» за 2023 год областными (городскими) аппаратами органов прокуратуры вынесено 637 постановлений о производстве проверок, из которых только в 151 (или 23,7%) в качестве предмета включены вопросы применения законодательства о противодействии коррупции⁴³ (данные в разрезе регионов и прокуратур приведены ниже. *Примечание – данные по вновь образованным областям Абай, Жетысу и Улытау отсутствуют по техническим причинам).

Диаграмма 4

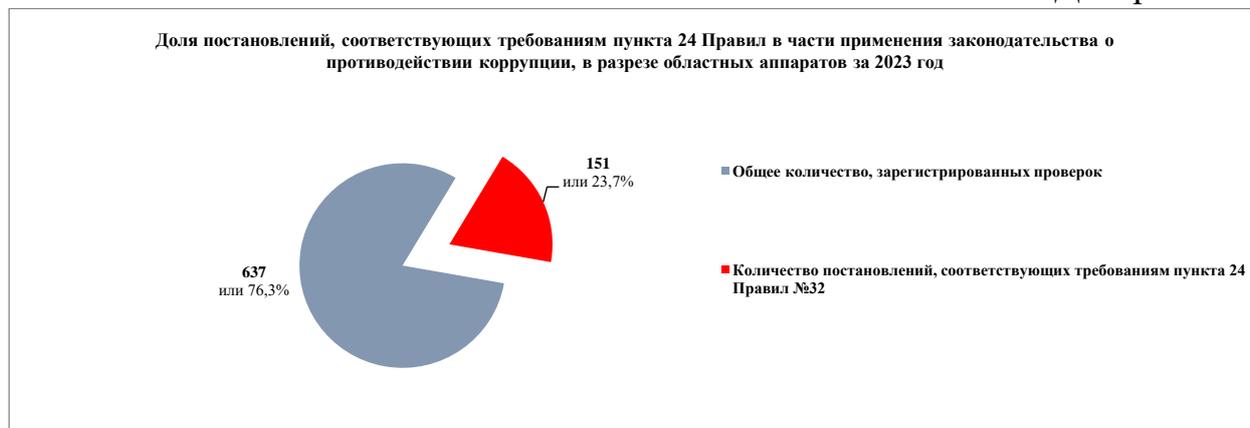


При этом доля постановлений, соответствующих требованиям пункта 24 Правил № 32 в части указания в качестве предмета проверки

⁴³ Данные ИС «Қадағалау» (дата обращения: 22.08.2024).

«применение законодательства о противодействии коррупции», составила 23,7%.

Диаграмма 5



Исходя из указанных данных, можно констатировать, что процент соблюдения требований пункта 24 Правил № 32 в областных аппаратах выше среднереспубликанского показателя за 2019-2023 годы, однако, по нашему мнению, доля в 23,7% не обеспечивает достижение цели нормы данного подзаконного акта.

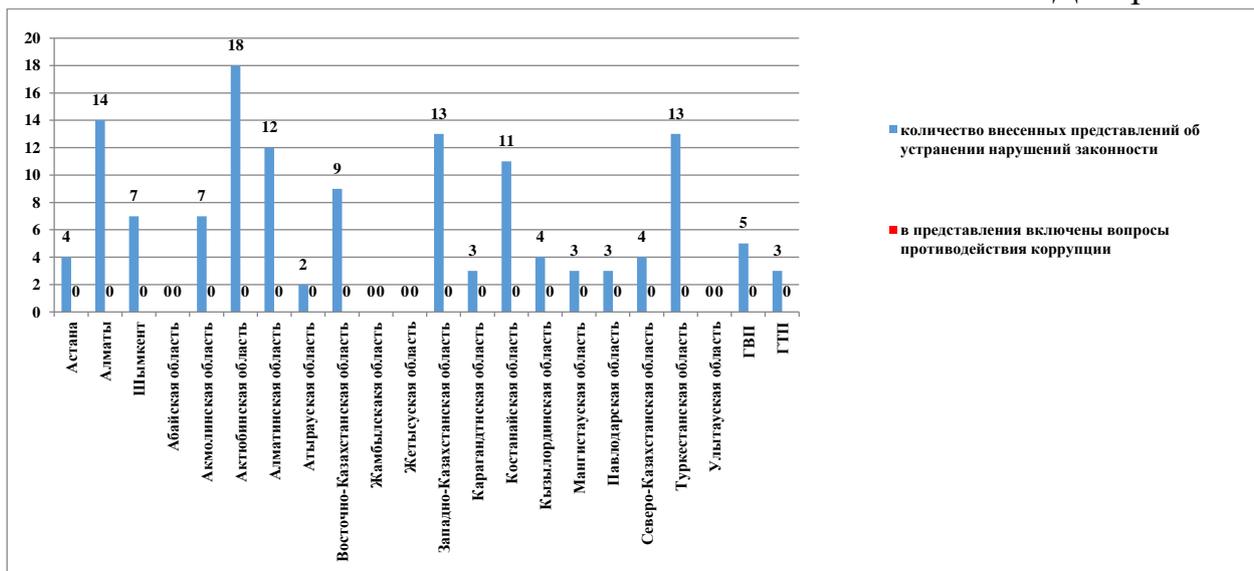
Кроме того, согласно пункту 25 Правил № 32, по окончании проверки составляется справка о результатах проверки, которая содержит оценку соблюдения законности по предмету (тематике) проверки (суть выявленных нарушений, причины бездействия уполномоченных органов, законность правовых актов государственных органов, **соблюдение законодательства о противодействии коррупции**, профилактике правонарушений и об административных правонарушениях и другие сведения).

Согласно данным ИС «Қадағалау» за 2023 год областными (городскими) аппаратами органов прокуратуры в адрес руководителей уполномоченных государственных органов внесено 135 представлений об устранении нарушений законности⁴⁴.

Изучением указанных актов прокурорского реагирования установлено, что ни по одному из них не дана оценка деятельности проверяемых субъектов через призму соблюдения законодательства о противодействии коррупции (данные в разрезе регионов и прокуратур приведены ниже).

⁴⁴ Данные ИС «Қадағалау» (дата обращения: 22.08.2024).

Диаграмма 6



Если обратиться в период действия Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», то можно наблюдать предпосылки к следующей ситуации в этой сфере.

В ранее действовавшем Законе содержались критерии определения правонарушений, создававших условия для коррупции (статья 12), которые давали возможность квалифицировать действия должностных лиц по ним и привлекать к коррупционной дисциплинарной ответственности.

Коррупционные дисциплинарные правонарушения, в связи с тяжестью предусмотренных санкций за них, а также корыстным умыслом на их совершение, считались более тяжёлой формой дисциплинарного правонарушения.

За их совершение предусматривались наказания в виде понижения в должности, а в случае отсутствия вакантной нижестоящей должности – накладывалось в установленном законом порядке дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии.

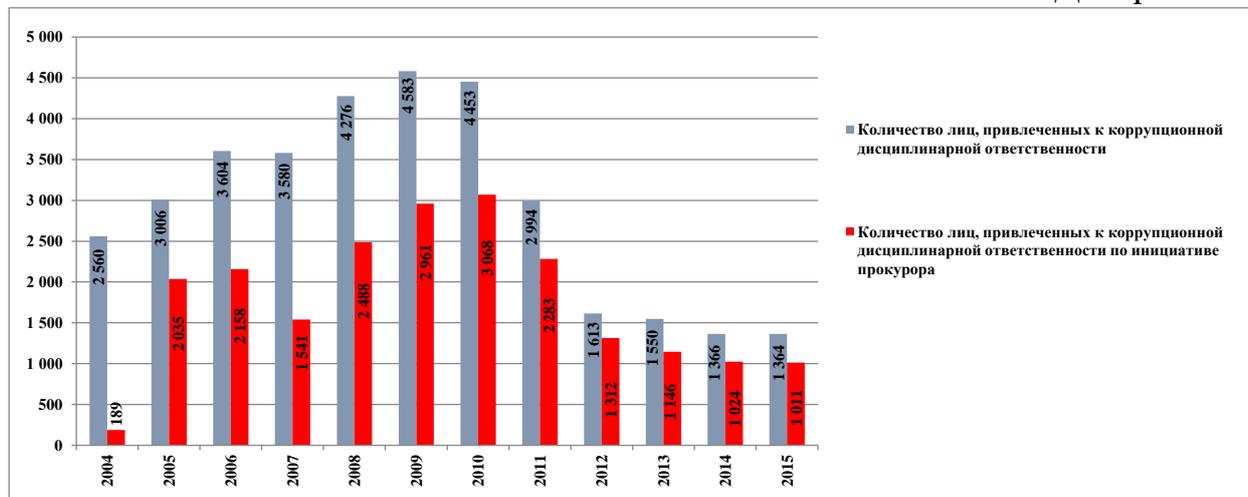
Повторное совершение в течение года влекло увольнение с должности или иное освобождение от выполнения государственных функций в установленном законом порядке.

Совершение отдельных правонарушений, если они не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, сразу влекло увольнение с должности или прекращение выполнения государственных функций в установленном законом порядке.

Поэтому оценка деятельности проверяемых субъектов через призму применения Закона имела особую актуальность и в случае выявления таких нарушений повышала показатель эффективности проверки и соответственно проверяющего сотрудника.

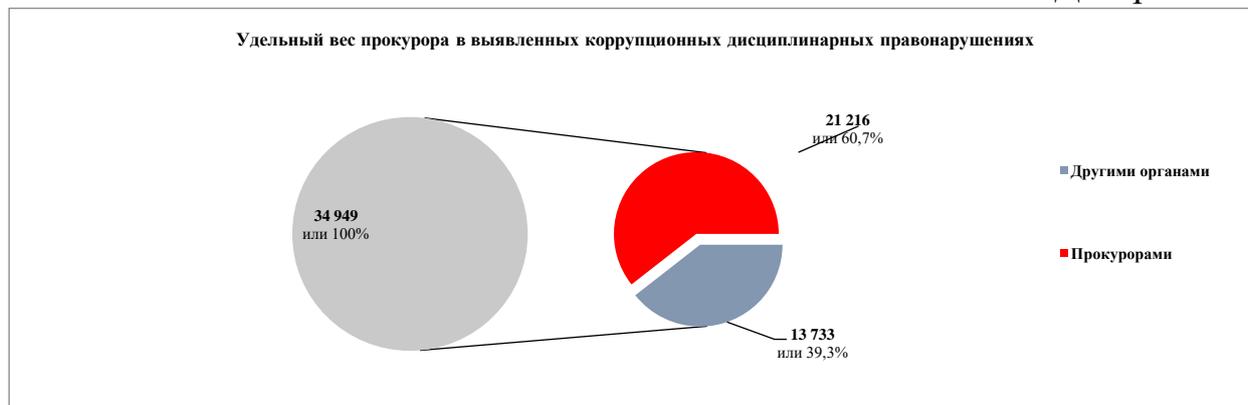
Согласно статистическим данным за период с 2004 по 2015 годы к коррупционной дисциплинарной ответственности привлечено 34 949 должностных лиц государственных органов и организаций⁴⁵ (данные в разрезе годов приведены ниже).

Диаграмма 7



Как видно из приведенной выше диаграммы, удельный вес коррупционных дисциплинарных правонарушений, выявленных прокурорами, составляет более половины, за исключением 2004 года (2004 – 7,4%, 2005 – **67,7%**, 2006 – **59,9%**, 2007- 43%, 2008 – **58,2%**, 2009 – **64,6%**, 2010 – **68,9%**, 2011 – **76,2%**, 2012 – **81,3%**, 2013 – **73,9%**, 2014 – **75%** и 2015 – **74,1%**).

Диаграмма 8



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

Вместе с тем, с 2016 года сведения о таких лицах отсутствуют, поскольку новым Законом Республики Казахстан «О противодействии

⁴⁵ Данные КПСиСУ (дата обращения: 22.08.2024).

коррупции» (принят в ноябре 2015 года) составы коррупционных дисциплинарных правонарушений не предусмотрены.

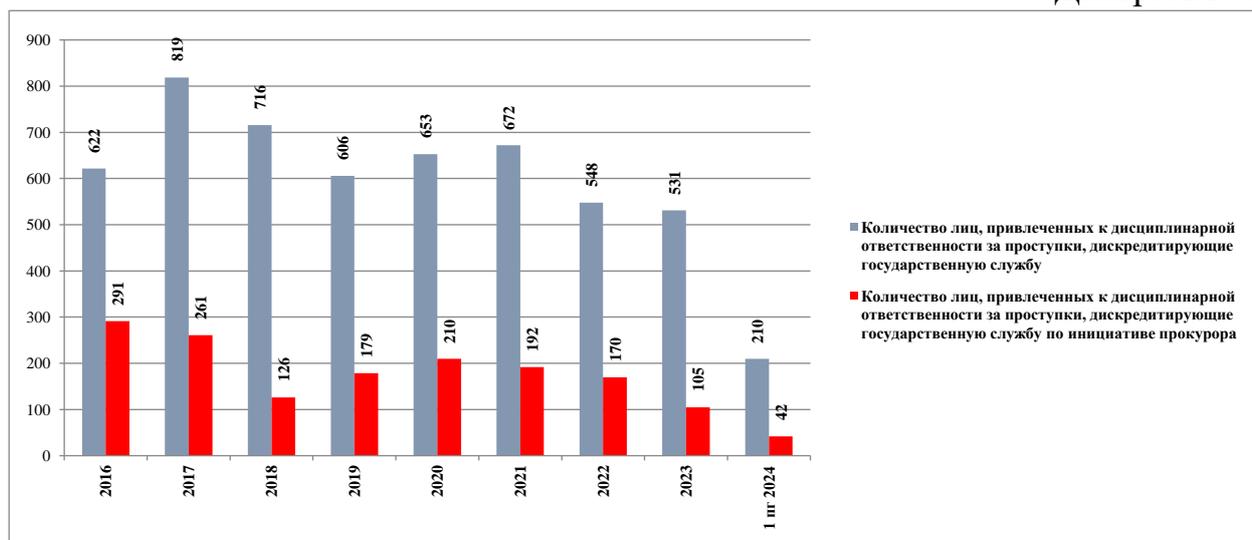
В свою очередь, эта законодательная новелла привела к снижению актуальности проверок в сфере применения законодательства о противодействии коррупции.

Включение же в **Правила № 32 требования о проверке вопросов применения законодательства о противодействии коррупции и дачи оценки по её результатам в части коррупционных дисциплинарных правонарушений, приобрело формальный характер.**

Следует отметить, что ранее действовавшие составы коррупционных дисциплинарных правонарушений были интегрированы в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» (статья 50), как дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу.

Однако, количество лиц, привлеченных к ответственности по данным основаниям, заметно сократилось, в том числе, выявленных по инициативе прокуроров (данные приведены ниже)⁴⁶.

Диаграмма 9



Полагаем, что такая ситуация сложилась в результате утраты этими правонарушениями статуса коррупционных и отнесения сведений о них к общей массе дисциплинарных правонарушений.

Вместе с тем, сложившийся правовой вакуум создает условия для коррупционного поведения должностных лиц и работников государственных органов и организаций.

К примеру, при изучении актов прокурорского реагирования установлены случаи, когда представителями государственных органов

⁴⁶ Данные КПСиСУ (дата обращения: 22.08.2024).

проявляется явная заинтересованность в исходе какой-либо ситуации в пользу определенных сторон процесса.

Так, в представлениях об устранении нарушений законности прокуратуры Акмолинской области указывается о попытке должностного лица Департамента государственных доходов увести от предусмотренной законом ответственности ответчиков (по иску Управления государственных доходов по городу Степногорск о признании сделки недействительной), путем выражения позиции о необоснованности исковых требований.

Несмотря на это, Специализированным межрайонным экономическим судом Акмолинской области иск Управления государственных доходов по городу Степногорск удовлетворен и сделка признана недействительной, поскольку в ходе процесса стороны сделки не смогли подтвердить фактическую поставку товаров, работ и услуг.

Прокурором поставлен вопрос о привлечении должностного лица Департамента государственных доходов к дисциплинарной ответственности.

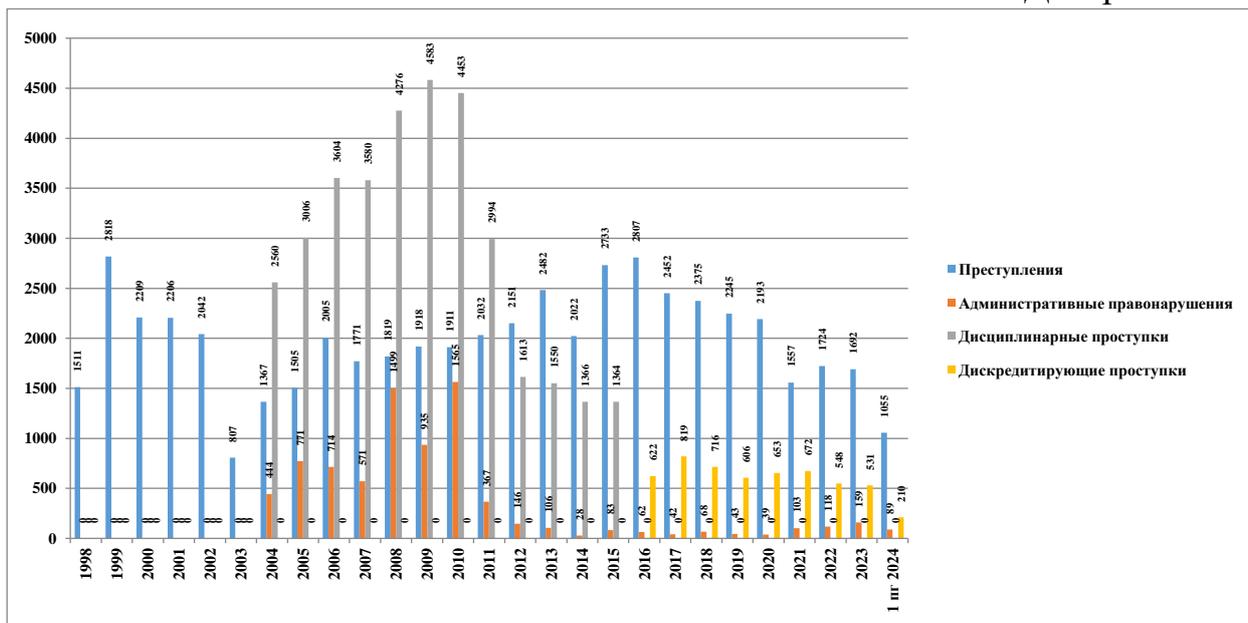
Однако остается открытым вопрос насколько простая дисциплинарная ответственность соответствует степени её опасности, с учетом ясно выраженной и демонстративной позиции, вразрез нормам антикоррупционного законодательства.

По нашему мнению, такое поведение должностного лица государственного органа должно квалифицироваться как коррупционное дисциплинарное правонарушение. Такие факты не единичны.

Визуализация и сравнение статистических данных о зарегистрированных коррупционных уголовных, административных и дисциплинарных правонарушениях, не дает объективную картину уровня коррупции в стране, поскольку, несмотря на непрерывную борьбу с ней на протяжении более 25 лет, её горизонты не достигнуты.

Здесь следует согласиться с мнением ученых (Пантелеев В.Ю., Сафонова Н.А., Чернышева Л.А., Гачава М.Л. и других), которыми констатируется, что 1 из 10 случаев, а в некоторых случаях только 1 из 50 становится известным заинтересованным и уполномоченным органам.

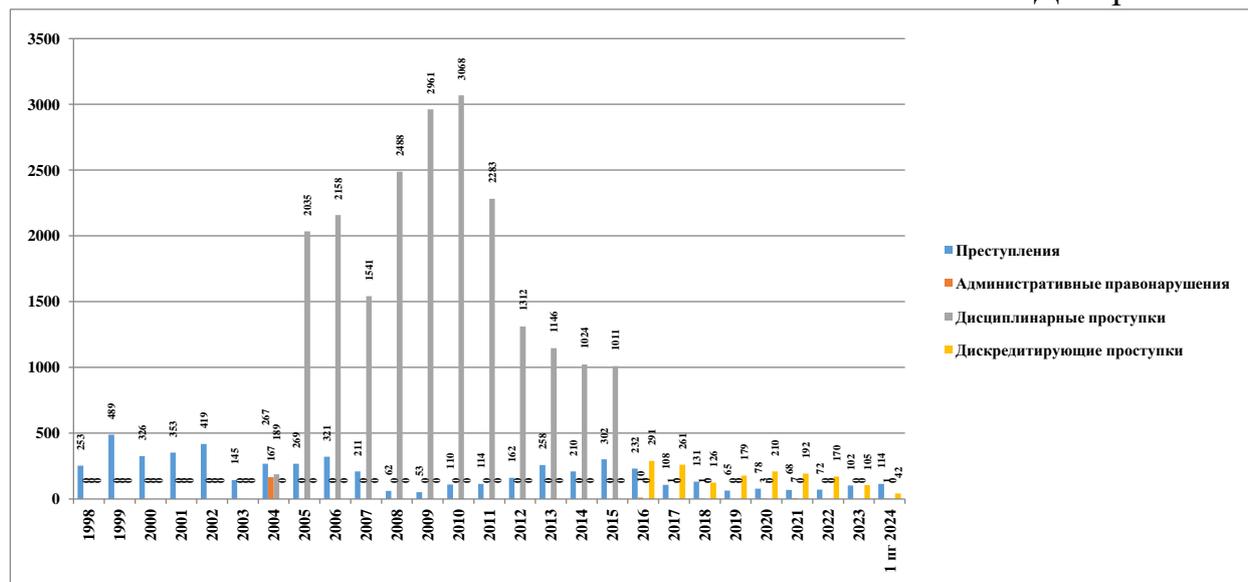
Диаграмма 10



При этом из приведенной диаграммы можно наблюдать превалирование числа преступлений, над количеством дисциплинарных правонарушений, начиная с 2012 года по 1 полугодие 2024 года, тогда как в период с 2004 по 2011 годы наблюдалась противоположная картина, когда количество преступлений было заметно ниже, чем правонарушений⁴⁷.

В целях визуализации доли прокуроров в объеме зарегистрированных коррупционных уголовных, административных и дисциплинарных правонарушений, статистические данные о них, совмещены в следующей диаграмме.

Диаграмма 11



⁴⁷ Данные КПСиСУ (дата обращения: 22.08.2024).

Здесь необходимо отметить высокую активность прокурора в прошлые годы по выявлению коррупционных дисциплинарных правонарушений, которые в разы отличались от данных о выявленных преступлениях и административных правонарушениях⁴⁸.

Таким образом, приведенные статистические данные, их динамика и структура, позволяют сделать вывод о том, что перенос коррупционных дисциплинарных правонарушений в статью 50 Закона «О государственной службе», значительно повлияли на выявляемость и число лиц, привлеченных к ответственности.

В этой связи, в целях усиления деятельности по предотвращению и предупреждению коррупции, создания правовой основы для установления ответственности за совершение коррупционного дисциплинарного правонарушения, полагаем необходимым внести изменения и дополнить Закон «О противодействии коррупции» новыми составами коррупционных правонарушений (статью 12), предусмотренных в статье 50 Закона «О государственной службе».

В национальной экспертной среде существует мнение о смешении и дублировании компетенции и полномочий Службы по защите общественных интересов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан (далее - 3-Служба) и Службы превенции Агентства (далее - Служба превенции).

Это связано с тем, что положения Приказа ГП РК №32 во многом схожи с положениями Правил проведения внешнего анализа коррупционных рисков (далее – Правила внешнего анализа) и антикоррупционного мониторинга.

В этой связи, в целях внесения ясности в разграничение компетенции между данными органами, нами составлена сравнительная таблица основных положений нормативных правовых актов, регулирующих деятельность данных органов.

Отдельно отметим, что при сравнительном анализе функции, авторским коллективом не затрагивались вопросы о статусе органов прокуратуры (Конституционный статус) и Агентства (подотчетность Президенту).

Компетенции и полномочия 3-Службы намного шире, поскольку они не ограничиваются надзором за применением одного антикоррупционного законодательства и объектами проверки и анализа. 3-Служба может и должна, в случае необходимости, проводить проверку и анализ деятельности самого уполномоченного органа в лице Службы превенции

⁴⁸ Данные КПСиСУ (дата обращения: 22.08.2024).

Таблица 2

№	3-Служба	Служба превенции
Относительно прокурорской проверки и анализа внешних коррупционных рисков		
1	<p>Компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан, в том числе 3-Службы, определяет Конституционный закон «О прокуратуре» (далее – Конституционный закон).</p> <p>Прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности (в том числе за применением Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции») на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование (статья 1 Конституционного закона).</p>	<p>Сотрудники антикоррупционной службы при исполнении ими служебных обязанностей обладают полномочиями, установленными Законом Республики Казахстан «О правоохранительной службе» и иными законами Республики Казахстан (статья 19 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции», далее - Закон).</p> <p>Компетенция и полномочия уполномоченного органа (Антикоррупционной службы) по противодействию коррупции определены статьями 20 и 21 Закона.</p>
2	<p>Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан (пункт 1 статьи 26 Конституционного закона).</p>	<p>Никто не вправе вмешиваться в деятельность сотрудников, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом. Противоправное вмешательство в деятельность сотрудников влечет установленную законами ответственность (статья 14 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе»).</p>
3	<p>Требования и запросы прокурора в рамках проводимой проверки соблюдения законности, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу, рассматриваемых обращений и осуществления иных своих полномочий обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами, в том числе государственными органами, учреждениями, организациями независимо от форм собственности, их должностными лицами (пункт 2 статьи 26 Конституционного закона).</p>	<p>Требования сотрудников, предусмотренные законами Республики Казахстан, обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами (статья 14 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе»).</p>
4	<p>Проверка соблюдения законности назначается по:</p> <p>1) поручению Президента Республики Казахстан;</p> <p>2) поручению Генерального Прокурора;</p> <p>3) основаниям, предусмотренным пунктом 2 статьи 18 Конституционного закона.</p>	<p>Внешний анализ коррупционных рисков производится на основании совместного решения первых руководителей уполномоченного органа и объекта внешнего анализа, в случае их отсутствия лиц, исполняющих их обязанности либо замещающих их должности (пункт 4 Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков, далее – Правила внешнего анализа).</p>
5	<p>Основаниями для назначения проверки являются (пункт 4 <i>Правила назначения и проведения органами прокуратуры проверок соблюдения законности, утвержденных</i></p>	<p>Основанием для проведения внешнего анализа коррупционных рисков является совместное решение первых руководителей уполномоченного органа и объекта внешнего</p>

	<p>приказом ГП РК №32 от 17 января 2023 года, далее – Правила):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) поручения Президента Республики Казахстан; 2) поручения Генерального Прокурора Республики Казахстан; 3) решения заместителей Генерального Прокурора, Главных военного и транспортного прокуроров, прокуроров областей и городов республиканского значения и столицы, районных, городских, межрайонных, специализированных прокуроров, а также военных прокуроров регионов и гарнизонов, региональных транспортных прокуроров, предусмотренные пунктом 7 Правил прокурорских проверок и т.д. 	<p>анализа коррупционных рисков, в случае их отсутствия лиц, исполняющих их обязанности либо замещающих их должности (пункты 4 и 5 Правил внешнего анализа), принятое на основании:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) результатов антикоррупционного мониторинга; 2) инициативного обращения объекта внешнего анализа коррупционных рисков и решения уполномоченного органа о его проведении; 3) поручений Президента Республики Казахстан, Премьер-Министра Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан, решений и рекомендаций консультативно-совещательных органов при Президенте Республики Казахстан; 4) результатов социологического исследования.
6	<p>По результатам проверки принимаются следующие решения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) о внесении актов прокурорского надзора и реагирования, предусмотренных Главой 5 Конституционного закона; 2) о проведении совещаний с обсуждением результатов проверки; 3) о направлении информационных писем; 4) требований о проведении проверки в порядке, предусмотренном пунктом 20 Правил; 5) о передаче материалов в структурное подразделение, осуществляющее надзор за законностью уголовного преследования, в том числе для принятия решения о регистрации фактов в ЕРДР; 6) о регистрации материалов в КУИ и иные меры, предусмотренные уголовным законодательством Республики Казахстан; 7) об инициировании перед Генеральным Прокурором вопроса об обращении в Конституционный и (или) Верховный суды РК. <p>В случаях, не требующих отлагательств, решения, предусмотренные в 2), 3), 4), 5), 6) и 7) данного пункта, могут быть приняты прокурором до завершения проверки и подведения ее итогов (пункт 26 Правил прокурорских проверок).</p>	<p>Служба превенции не обладает законными основаниями для внесения акта реагирования по результатам внешнего анализа коррупционных рисков.</p> <p>По результатам внешнего анализа коррупционных рисков рабочей группой готовится аналитическая справка, содержащая информацию о выявленных коррупционных рисках и рекомендации по их устранению (пункт 16 Правил внешнего анализа).</p>
7	<p>Представление подлежит рассмотрению с принятием мер по устранению указанных в нем нарушений законности должностным лицом или органом в течение тридцати календарных дней, а в</p>	<p>Объект внешнего анализа коррупционных рисков в течение 10 рабочих дней со дня подписания аналитической справки по результатам внешнего анализа коррупционных рисков разрабатывает, согласовывает с уполномоченным органом и</p>

	случаях, если могут наступить необратимые последствия для жизни и здоровья человека и гражданина, безопасности государства, – в срок, установленный прокурором (пункт 2 статьи 36 Конституционного закона).	утверждает план мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений , выявленных по результатам внешнего анализа коррупционных рисков (пункт 20 Правила проведения внешнего анализа).
Относительно прокурорского анализа и антикоррупционного мониторинга		
8	Анализ проводится без посещения прокурорами субъектов (объектов) путем изучения статистических данных, сведений государственных и международных организаций, средств массовой информации, материалов уголовных, гражданских, административных дел и дел об административных правонарушениях, а также иных источников информации (пункт 32 Правил проведения анализа).	Антикоррупционный мониторинг проводится путем сбора, обработки, обобщения, анализа и оценки информации, указанной в пункте 7 Правил внешнего анализа (пункт 8 Правил проведения мониторинга). Источниками для проведения антикоррупционного мониторинга являются: 1) данные органов правовой статистики; 2) обращения физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции; 3) сведения неправительственных и международных организаций; 4) данные социологических опросов по вопросам противодействия коррупции; 5) публикации в средствах массовой информации; 6) иные не запрещенные законом источники информации (пункт 7 Правил проведения мониторинга).
9	По результатам анализа принимаются следующие решения: 1) о внесении актов прокурорского надзора и реагирования, информировании уполномоченных органов , передаче материалов в структурные подразделения, осуществляющие надзор за законностью уголовного преследования, и принятии иных мер. Регистрация документов и материалов об уголовном правонарушении в ЕРДР; 2) о направлении в уполномоченные государственные органы требования о проведении проверки; 3) о проведении проверки; 4) о регистрации материалов в КУИ и принятии других мер, предусмотренных УПК; 5) об инициировании перед Генеральным Прокурором вопроса об обращении в Конституционный и (или) Верховный суды РК. В случаях, не требующих отлагательств, решения, предусмотренные в подпунктах 1) (за исключением решения о внесении актов прокурорского надзора и реагирования), 2), 3), 4) и 5) данного пункта, могут быть приняты прокурором до завершения анализа и подведения его итогов (пункт 47 Правил	По результатам антикоррупционного мониторинга формируется решение , которое включает (пункт 16): 1) оценку эффективности антикоррупционных мер и предложения по повышению эффективности деятельности государственных органов, организаций и/или субъектов квазигосударственного сектора по противодействию коррупции; 2) рекомендации о проведении анализа коррупционных рисков в деятельности государственных органов, организаций и/или субъектов квазигосударственного сектора. Аналитический отчет по итогам комплексного антикоррупционного мониторинга размещается на официальном Интернет-ресурсе уполномоченного органа (пункт 19 Правил проведения мониторинга). Итоги антикоррупционного мониторинга могут быть рассмотрены на заседаниях консультативно-совещательных органов по противодействию коррупции, общественных советов, образуемых государственными органами и субъектами квазигосударственного сектора (пункт 21 Правил проведения мониторинга).

	проведения анализа).	
Относительно ответственности за неисполнение акта прокурора либо уполномоченного органа		
10	1. Прокурор выносит постановление: 11) о принудительном исполнении акта прокурорского надзора. 2. Постановление прокурора подлежит обязательному исполнению в установленные им сроки. Обжалование постановления не приостанавливает его действие (статья 37 Конституционного закона).	Не предусмотрены
11	За неисполнение постановления прокурора, если это действие (бездействие) не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, а также за его повторность в течение года предусмотрена административная ответственность статьей 664-1 КРКоАП.	Не предусмотрены

Как показывают сведения, указанные в сравнительной таблице, органы прокуратуры наделены правом высшего надзора за соблюдением законности на всей территории Республики Казахстан, и применение законодательства о противодействии коррупции, не является исключением.

Наличие уполномоченного органа в лице Службы превенции не может являться преградой для осуществления высшего надзора органами прокуратуры за применением законодательства о противодействии коррупции в предусмотренных законодательством случаях.

В отличие от Службы превенции органы прокуратуры наделены правом проверки и внесения акта реагирования по её результатам, с постановкой вопроса об ответственности виновных лиц.

Также органы прокуратуры наделены правом реагирования по результатам дистанционного анализа.

Кроме того, за неисполнение актов прокурорского реагирования предусмотрена административная ответственность.

Компетенции и полномочия органов прокуратуры по проведению проверки, внесению актов реагирования, а также законодательное определение ответственности за неисполнение акта прокурорского реагирования выгодно отличает её от уполномоченного органа, у которого таких полномочий нет.

Вместе с тем, нельзя отрицать, что такое положение оказывает сдерживающий эффект на результаты уполномоченного органа в достижении целей, обозначенных в Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции», а именно по формированию в обществе атмосферы нетерпимости к коррупции и выявлению условий и причин, способствующих её совершению.

Кроме этого, еще одним возможным фактором для формирования мнения о «смешивании» компетенции и полномочии двух Служб может являться следующее.

Согласно подпункту 3) пункта 13 положения об Агентстве, одной из её задач является «выявление условий и причин, **способствующих совершению коррупционных правонарушений**, и устранение их последствий».

На первый взгляд данная задача идентична с задачей, регламентированной пунктом 7 положения о 3-Службе «выявление и устранение **нарушений законности**, причин и условий им способствующих, а также их последствий в социально-экономической, общественно-политических сферах, исполнительном производстве, по гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях», в том числе по коррупционным правонарушениям.

Поэтому указанные Службы, выполняя возложенные на них задачи в сфере противодействия коррупции становятся субъектами одного и того же закона и принимают решения в соответствии с предусмотренными в нем нормами.

В попытках разграничения стоящих перед двумя Службами задач попробуем обратиться к толковому словарю русского языка, поскольку применяемые слова и строение их оборотов в задачах отличаются. Если перед Агентством в лице Службы превенции стоит задача «выявление условий и причин, **способствующих совершению коррупционных правонарушений**, и устранение их последствий», то перед 3-Службой «выявление и устранение **нарушений законности**, причин и условий им способствующих, а также их последствий».

Согласно толкованию Ожегова С.И., **правонарушение** – это нарушение права, проступок, преступление. Профилактика правонарушений⁴⁹.

В свою очередь, **законность** – это соблюдение законов, положение при котором жизнь общества охраняется законами. Соблюдение законности.

Соответственно задачу Агентства можно изложить как: «Выявление условий и причин, **способствующих совершению коррупционных нарушений права, проступков, преступлений**, и устранение их последствий».

По нашему мнению, такой вариант задачи полностью коррелируется с нормами «Правил проведения внешнего анализа коррупционных рисков», поскольку его основной фокус направлен на выявление условий и причин, **способствующих совершению коррупционных нарушений права**,

⁴⁹ <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=19124>

проступков, преступлений, и устранения их последствий, то есть последствий от условий и причин, способствующих их совершению.

Задачу 3-Службы можно изложить как: «Выявление и устранение нарушений **соблюдения законов, положения при котором жизнь общества охраняется законами, причин и условий им способствующих, а также их последствий**».

Здесь императивное положение действий, в виде выявления и устранения нарушений, коррелируется с таким полномочием прокурора, как внесение акта надзора, обязывающего устранить выявленное нарушение.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что задача у Агентства предупредительная, имеет более профилактический характер, тогда как у 3-Службы более направлена на устранение нарушений и его последствий.

1.3 Проблемы и перспективы реализации отдельных антикоррупционных ограничений (на примере подарков)

Согласно части 1 статьи 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности⁵⁰.

В 2019 году на своей инаугурации Касым-Жомарт Кемелевич Токаев обозначил 10 задач на посту Президента, одной из которых стало искоренение коррупции.

Глава Государства отметил, что «коррупция – это болезнь, тормозящая развитие государства, это явление, угрожающее взаимному доверию в обществе и безопасности государства»⁵¹.

В дальнейшем Президент не раз поручал продолжать борьбу с коррупцией, в том числе в своем Послании народу Казахстана «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны».

Целенаправленная работа в сфере противодействия коррупции привела к разработке Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022-2026 годы.

Одним из важных направлений данной Концепции являются положения о превентивных мерах на государственной службе.

⁵⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 года № 58/4 // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 09.07.2024 года)

⁵¹ Выступление Касым-Жомарта Токаева на официальной церемонии вступления в должность избранного Президента Республики Казахстан 12 июня 2019 года https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-kasym-zhomarta-tokaeva-na-oficialnoi-ceremonii-vstupleniya-v-dolzhnost-izbrannogo-prezidenta-respubliki-kazahstana (дата обращения: 09.07.2024 года)

К таким мерам отнесены: внедрение принципа меритократии при отборе и продвижении на госслужбе, усовершенствование финансового контроля за государственными служащими, лицами, приравненными к ним, и их супругами, введение нового антикоррупционного ограничения для государственных служащих, депутатов Парламента и судей на владение счетами в зарубежных банках⁵².

Отдельно указано о полном запрете на получение и дарение подарков в связи с исполнением служебных обязанностей лицам, занимающим ответственную государственную должность, а также уполномоченным на выполнение государственных функций, приравненным к ним, и членам их семей⁵³.

Дополнительно в Концепции отмечено об усилении норм о недопустимости совместной службы (работы) указанных лиц с близкими родственниками, супругами и свойственниками.

Вышеизложенные превентивные меры закреплены в Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» (далее - Закон) и являются антикоррупционными ограничениями.

Как заметил С.Д. Хазанов антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности государственных служащих призваны выступать в качестве важнейшего механизма профилактики коррупционных правонарушений, причем не только самих государственных служащих, но и лиц, с которыми они вступают во взаимодействие при исполнении функций и полномочий государственных органов⁵⁴.

Под антикоррупционными ограничениями понимаются ограничения, установленные Законом и направленные на предупреждение коррупционных правонарушений⁵⁵.

Антикоррупционные ограничения применяются в целях недопущения совершения действий, которые могут привести к использованию полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах кругом лиц, предусмотренных статьей 12 Закона⁵⁶.

К ним относятся лица, занимающие ответственную государственную должность, уполномоченные на выполнение государственных функций, лица, приравненные к ним (за исключением кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан или маслихатов, акимы районов, городов областного значения, городов

⁵² Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы от 02.02.2022 года № 802 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802> (дата обращения: 09.07.2024 года)

⁵³ Там же

⁵⁴ Хазанов С.Д. Антикоррупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикоррупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции, 2019, № 1, С.453-472 <https://cyberleninka.ru/article/n/antikorrupsionnye-zaprety-i-ogranicheniya-v-sisteme-publichnoi-sluzhby-kak-instrument-antikorrupsionnoi-politiki-poisk-optimalnoi?ysclid=1z2o51ibkf920963403> (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁵⁵ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015 года № 410-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 09.07.2024 года)

⁵⁶ Там же

районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления), должностные лица, лица, являющиеся кандидатами, уполномоченными на выполнение государственных функций.

На сегодня, вышеуказанные лица принимают на себя антикоррупционные ограничения по:

1) осуществлению деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций;

2) недопустимости совместной службы (работы) близких родственников, супругов и свойственников;

3) использованию служебной и иной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения имущественных и неимущественных благ и преимуществ;

4) принятию материального вознаграждения, подарков или услуг за действия (бездействие) в пользу лиц, их предоставивших, если такие действия входят в служебные полномочия лиц, указанных в абзаце первом настоящего пункта, или эти лица в силу должностного положения могут способствовать таким действиям (бездействию);

5) открытию и владению счетами (вкладами) в иностранных банках, расположенных за пределами Республики Казахстан, хранению наличных денег и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами Республики Казахстан⁵⁷.

Кроме того, пунктом 5 статьи 12 Закона запрещается принятие материального вознаграждения, подарков или услуг членами семьи вышеуказанных лиц, предоставляемые за действия (бездействие) этих лиц в пользу лиц, предоставивших материальное вознаграждение, подарки или услуги, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия данного лица либо оно в силу своего должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию)⁵⁸.

На наш взгляд антикоррупционное законодательство, регулирующее сферу антикоррупционных ограничений, требует тщательного анализа.

Вместе с тем, следует отметить, что вопросы антикоррупционных ограничений освещались отечественными и зарубежными учеными в научных статьях без детального раскрытия проблематики антикоррупционных ограничений.

В свою очередь, в нашем исследовании мы предлагаем более детально остановиться на проблемных вопросах антикоррупционных ограничений по принятию подарков.

⁵⁷ Там же

⁵⁸ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015 года № 410-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 09.07.2024 года)

Как верно отмечает Бикеев И.И., «Исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки... Получающий подарок психологически становится обязанным отплатить добром за добро»⁵⁹.

Проведенный сравнительно-правовой анализ действующего законодательства, регулирующего данное направление (Закона, Закона «О государственной службе Республики Казахстан» (далее – Закон о госслужбе), Закона «О правоохранительной службе», Правил учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (поступившего) в собственность государства по отдельным основаниям утвержденного постановлением Правительства РК от 26 июля 2002 года № 833 (далее - Правила) и др.) позволил установить ряд теоретических и практических проблем, требующих своего разрешения.

Так, в соответствии с подпунктом 4) статьи 12 Закона в целях недопущения лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к ним (за исключением кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан или маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления), должностными лицами, а также лицами, являющимися кандидатами, уполномоченными на выполнение указанных функций (далее – лица), совершения действий, которые могут привести к использованию ими своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах, указанные лица принимают на себя антикоррупционные ограничения по принятию подарков в связи с исполнением служебных полномочий в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Подпунктом 17) пункта 1 статьи 50 Закона о госслужбе установлено, что принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций от государственных служащих и иных лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе, признается дисциплинарным проступком, дискредитирующим государственную службу⁶⁰.

Подарки, поступившие без ведома государственного служащего, а также полученные им в связи с исполнением соответствующих функций, подлежат в семидневный срок безвозмездной сдаче в специальный государственный фонд, а оказанные государственному служащему при тех же обстоятельствах услуги должны быть оплачены им путем перечисления денег в республиканский бюджет⁶¹.

⁵⁹ Бикеев И.И. Проблемы ограничения взятки от подарка в России и за рубежом: практика и тенденции / И.И. Бикеев // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. - №1. – С.245-249 <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-otgranicheniya-vzyatki-ot-podarka-v-rossii-i-za-ruyuezhom-praktika-i-tendentsii?ysclid=1z2o6f0yqz489740390> (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁶⁰ Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 года № 416-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 10.07.2024 года)

⁶¹ Там же

Государственный служащий, к которому поступили подарки, вправе с согласия вышестоящего должностного лица выкупить их из указанного фонда по рыночным розничным ценам, действующим в соответствующей местности. Вырученные от продажи подарков деньги специальный государственный фонд перечисляет в республиканский бюджет⁶².

В реализацию Закона постановлением Правительства от 31 декабря 2015 года № 1166 внесены изменения в Правила учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (поступившего) в собственность государства по отдельным основаниям, в части сдачи подарков в уполномоченный орган по управлению государственным имуществом либо местные исполнительные органы районов, городов областного значения, порядка их выкупа, а также реализации. В соответствии с пунктом 25 Правил, учет, оценку и хранение подарков, сданных в специальный государственный фонд, осуществляет уполномоченный орган по государственному имуществу в лице Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов РК и его территориальных подразделений. При этом, подарки, сданные в местные исполнительные органы, подлежат передаче уполномоченному органу для организации учета, хранения и оценки.

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 50 Закона о госслужбе, члены семьи государственного служащего не вправе принимать подарки и услуги, приглашения в туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц как иностранных, так и Республики Казахстан, с которыми указанное лицо связано по службе. Государственный служащий обязан в семидневный срок безвозмездно сдать незаконно полученные членами его семьи подарки в специальный государственный фонд и возместить стоимость услуг, которыми неправомерно воспользовались члены его семьи, путем перечисления денег в республиканский бюджет⁶³.

Государственным служащим запрещено принятие приглашений во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц как иностранных, так и Республики Казахстан, за исключением поездок: по приглашению супруга (супруги), родственников за их счет; по приглашению иных физических лиц (с согласия вышестоящего должностного лица или органа), если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых; осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан или на взаимной договоренности между государственными органами Республики Казахстан и государственными органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных

⁶² Там же

⁶³ Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 года № 416-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 10.07.2024 года)

организаций; осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо органа для участия в научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях за счет средств организаций, в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких организаций⁶⁴.

В соответствии с подпунктом 4) пункта 1 статьи 472 Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» (далее – КоАП), за неполную и (или) несвоевременную передачу в уполномоченный орган имущества в виде подарков, если эти деяния не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, предусмотрена административно-правовая ответственность⁶⁵.

Согласно статье 509 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее – ГК), не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает размеров десяти месячных расчетных показателей, установленных законодательными актами, среди прочего, государственным служащим, а также членам их семей в связи с должностным положением государственных служащих или в связи с исполнением ими служебных обязанностей⁶⁶.

В соответствии со статьей 216 Закона «О государственном имуществе», подарки стоимостью свыше десяти месячных расчетных показателей, установленных законами Республики Казахстан, переданные (врученные) публично или во время официальных мероприятий государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, а также членам их семей, считаются подарком государству и поступают в состав государственного имущества, образуют специальный государственный фонд и сдаются в уполномоченный орган по управлению государственным имуществом или местным исполнительным органам в порядке и на условиях, которые определены законами Республики Казахстан⁶⁷.

Министерство финансов разработало Памятку по сдаче подарков, полученных лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к ним, должностными лицами. Памятка предусматривает механизм и сроки сдачи подарков в специальный государственный фонд, порядок выкупа подарка, а также его продажи в случае отказа. Памятка была направлена во все государственные органы и акиматы областей и городов.

Вместе с тем, действующая нормативно-правовая база, регулирующая данную сферу не в полной мере, охватывает все аспекты данного вида

⁶⁴ Там же

⁶⁵ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 05.07.2014 года № 235-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 10.07.2024 года)

⁶⁶ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 01.07.1999 года №409 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409_ (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁶⁷ Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» от 01.03.2011 года №413-IV // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413> (дата обращения: 25.07.2024 года)

ограничений, вытекающих из практической деятельности государственных служащих.

Международными экспертами рекомендовано Казахстану разработать и распространить детальное руководство по применению положений о подарках с целью разъяснения установленных ограничений и ответственности за их нарушение.⁶⁸

В ходе сравнительно-правового анализа установлены коллизии законодательства.

1. Законодатель в одной и той же статье Закона в одном случае запрещает принятие подарков, в другом допускает получение государственными служащими и членами их семей подарков в определённых ситуациях и избежание ответственности за полученные блага путём сдачи такого подарка государству.

Так, по нашему мнению, пункт 6 статьи 12 Закона противоречит подпункту 4) пункта 1 и пункту 5 этой же статьи Закона.

Согласно пункту 6 статьи 12 Закона деньги, поступившие на счет лиц, указанных в абзаце первом пункта 1 данной статьи, и (или) членов их семей без их ведома, а также средства, полученные ими в нарушение подпункта 4) пункта 1 и пункта 5 данной статьи, не более чем в двухнедельный срок после их обнаружения подлежат перечислению в республиканский бюджет с представлением объяснения в соответствующий орган государственных доходов об обстоятельствах поступления таких средств.

Подарки, поступившие без ведома лиц, указанных в абзаце первом пункта 1 данной статьи, и (или) членов их семей, а также полученные ими в нарушение подпункта 4) пункта 1 и пункта 5 указанной статьи, подлежат безвозмездной передаче уполномоченному органу по управлению государственным имуществом в течение семи календарных дней со дня получения подарка либо со дня, когда лицу, указанному в абзаце первом пункта 1 настоящей статьи, стало известно о получении подарка, а оказанные указанным лицам при тех же обстоятельствах услуги должны быть оплачены путем перечисления денег в республиканский бюджет в течение семи календарных дней со дня оказания услуги либо со дня, когда лицу, указанному в абзаце первом пункта 1 данной статьи, стало известно об оказании услуги⁶⁹.

Таким образом, несмотря на то, что подпунктом 4) пункта 1 и пунктом 5 статьи 12 Закона указано о запрете принятия материального вознаграждения, подарков или услуг, другие положения этой же статьи регламентируют действия государственных служащих на случай получения материального вознаграждения, подарков или услуг, в том числе неправомерного.

⁶⁸ Промежуточный доклад Четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Казахстана // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38224240&pos=6;-106#pos=6;-106 (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁶⁹ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015 года № 410-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 09.07.2024 года)

Исходя из этого получается, что законодатель допускает законное получение подарков и услуг с последующей (недельный срок) безвозмездной передачей их уполномоченному органу по управлению государственным имуществом, что полагаем в корне противоречит требованиям антикоррупционного законодательства.

При этом, непринятие антикоррупционных ограничений, указанных в абзаце первом пункта 1 статьи 12 Закона, в том числе, связанных с принятием материального вознаграждения, подарков или услуг, влечет отказ в приеме на должность либо увольнение (освобождение от занимаемой должности, прекращение полномочий), **их несоблюдение является основанием для увольнения (освобождения от занимаемой должности, прекращения полномочий).**

При таких обстоятельствах любое неправомерное получение подарка государственным служащим, за исключением случаев принятия подарков на протокольных и других официальных мероприятиях, должно являться основанием для увольнения государственного служащего, чего на практике не происходит.

Следует отметить, что аналогичные противоречивые нормы содержатся в подпунктах 16 и 17 пункта 1 статьи 50 Закона о госслужбе.

2. Установлено отсутствие в Законах о государственной и правоохранительной службе таких ограничений как дарение и принятие материального вознаграждения, подарков или услуг, что противоречит требованиям антикоррупционного законодательства.

Указанное может иметь негативные последствия для госорганов, отразиться на имидже государства.

К примеру, совершение сотрудником правоохранительного органа проступка по несоблюдению антикоррупционных ограничений, связанных с принятием материального вознаграждения, подарка или услуги, согласно подпункта 4) пункта 2 статьи 12 Закона является основанием для его увольнения (освобождения от занимаемой должности, прекращения полномочий)⁷⁰.

Вместе с тем в Законе о правоохранительной службе такие основания для освобождения либо увольнения отсутствуют, что не позволит выполнить требования антикоррупционного законодательства.

Кроме того, полагаем, что в целях правильной квалификации действий государственных служащих по несоблюдению антикоррупционных норм назрела необходимость введения в действующее законодательство понятия **«дисциплинарное коррупционное правонарушение»**, которое будет охватывать такие нарушения.

3. Наряду с этим, исследование показало, что установленный законодателем процесс обращения подарков в собственность государства путем передачи подарков уполномоченному органу по

⁷⁰ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015 года № 410-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 09.07.2024 года)

управлению государственным имуществом и последующая их реализация и уничтожение противоречит нормам Конституции Республики Казахстан (далее - Конституция).

Так, статья 26 Конституции гласит, что граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество⁷¹.

Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом.

Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения⁷².

Согласно части 1 статьи 506 ГК по договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или третьему лицу, либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед третьим лицом⁷³.

При наличии встречной передачи вещи или права либо встречного обязательства договор дарения считается ничтожным. К такому договору применяются правила, предусмотренные пунктом 2 статьи 160 ГК⁷⁴.

В соответствии со ст.508 ГК дарение, сопровождаемое передачей дара одаряемому, может быть совершено устно.

При этом статья 507 ГК предусматривает, что **одаряемый вправе в любое время до передачи ему дара отказаться от него.** В этом случае договор дарения считается расторгнутым.

Если договор дарения заключен в письменной форме, отказ от дара должен быть совершен также в письменной форме. В случае, когда договор дарения зарегистрирован, отказ от принятия дара также подлежит государственной регистрации⁷⁵.

Более того, в соответствии со статьей 509 ГК не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает размеров десятимесячных расчетных показателей, установленных законодательными актами:

1) от имени малолетних и граждан, признанных недееспособными, их законными представителями;

⁷¹ Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 11.07.2024)

⁷² Там же

⁷³ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 01.07.1999 года № 409 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409> (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁷⁴ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27.12.1994 года № 268-ХІІІ // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000> (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁷⁵ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 01.07.1999 года № 409 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409> (дата обращения: 25.07.2024 года)

2) работникам лечебных, воспитательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан⁷⁶.

Не допускается дарение подарков государственным служащим и иным лицам, принявшим на себя антикоррупционные ограничения в соответствии с Законом, а также членам их семей за действия (бездействие) государственных служащих и иных лиц, принявших на себя антикоррупционные ограничения, в пользу дарителя, если такие действия входят в служебные полномочия указанных лиц или эти лица в силу должностного положения могут способствовать таким действиям (бездействию)⁷⁷.

Однако изучение материалов показало, что большинство государственных служащих, передающих имущество в уполномоченный орган, не являются их собственниками. В своих объяснениях при сдаче подарка они поясняют, что обнаружили имущество в приемной, кабинете либо в других местах и не знают кому принадлежат вещи.

Отдельные акты приемки и вовсе не содержат данных об обстоятельствах получения подарка.

При этом госорганами какие-либо служебные расследования не проводятся, собственник подарка не выясняется.

Таким образом, как такового договора дарения вещи (имущества) от дарителя государственному служащему не возникает.

Существуют риски, когда реальный собственник имущества обратится в суд и предъявит претензии к государству о том, что договора дарения не было, он оставил определенную вещь где-либо и ее просто так отдали без выяснения принадлежности.

Более того, если собственник представит подтверждающие документы на вещь (чеки, гарантийный и технические талоны и др.) высока вероятность взыскания судом с государства сумм возмещения ущерба.

Об отсутствии собственника свидетельствует и отсутствие дел об административных правонарушениях по статье **676 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях** (далее – КоАП) в отношении дарителей подарков, сданных в уполномоченных орган за период с 2019 по 2023 годы.

Справочно: Статья 676 КоАП - предоставление физическими лицами лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним, незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг, если эти действия не содержат

⁷⁶ Там же

⁷⁷ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015 года № 410-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 09.07.2024 года)

признаков уголовно наказуемого деяния, влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей ⁷⁸.

Не смотря на вышеуказанное, согласно пункта 25 Правил учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (поступившего) в собственность государства по отдельным основаниям подарки, полученные государственными служащими или иными лицами, принимающими на себя антикоррупционные ограничения в соответствии со статьей 12 Закона, и членами их семей за действия (бездействие) в пользу дарителя, если такие действия входили в служебные полномочия указанных лиц или они в силу должностного положения способствовали таким действиям (бездействию), либо подарки, поступившие без ведома указанных лиц и членов их семей, а также подарки, переданные (врученные) им и членам их семей во время протокольных и других официальных мероприятий, за исключением подарков, вручаемых за достижения в работе и другие заслуги, **считаются подарками государству и поступают в состав государственного имущества посредством их безвозмездной передачи уполномоченному органу** ⁷⁹.

Аналогично необоснованные требования содержатся и пункте 6 статьи 12 Закона, пункте 17 части 1 статьи 50 Закона о госслужбе.

Таким образом, в настоящее время имущество граждан без соответствующего решения суда незаконно обращается в доход государства, что противоречит нормам части 3 статьи 26 Конституции и нарушает права собственников имущества.

Полагаю указанные доводы могут являться предметом конституционного производства Конституционного Суда РК.

Судьба имущества (подарка), по нашему мнению, должна решаться в рамках дела об административном правонарушении либо в порядке гражданского судопроизводства.

Такие меры исключат нарушения части 3 статьи 26 Конституции.

Указанное не относится к подаркам, полученным во время заграничных служебных командировок, а также в связи с международными и иными официальными мероприятиями.

4. Изучение показало, что учет подарков уполномоченного органа имеет свои недостатки, которые, по нашему мнению, подлежат пересмотру.

Так, по данным уполномоченного органа - Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан за 5 лет с 2019 по 2023 годы **государственные служащие сдали порядка 1284**

⁷⁸ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 05.07.2014 года № 235-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 10.07.2024 года)

⁷⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (поступившего) в собственность государства по отдельным основаниям» от 26.07.2002 года № 833 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P020000833> (дата обращения: 10.07.2024 года)

подарков на сумму около 14,1 млн тенге. Из них **429 подарков уничтожено**, по ним оценка не проводилась.

Уполномоченный орган учет подарков ведет в формате Excell. Список состоит из нескольких разделов, в том числе наименования подарков, единицы измерения, оценочная стоимость, сведения о продаже, уничтожении, оставлении на хранении или остатке, сведения о государственном органе или должностном лице.

Вместе с тем, несмотря на то, что учет должен производиться по количеству подарков, однако уполномоченный орган в отдельных случаях подарок, принятый по одному акту, дробит на мелкие части.

В результате такой манипуляции происходит искусственное увеличение количества сданных государству подарков и искажение цифровых данных по стране.

К примеру, в городе Астана в 2020 году сдана 1 серебряная монета весом 4,68 грамм. Впоследствии в списке она учитывается не как один подарок, а 4,68 единиц подарков, при том, что ее получил и сдал лишь один государственный служащий.

Данный факт не единичен, имеются и другие аналогичные примеры.

В 2021 году в уполномоченный орган Карагандинской области по акту № 1 от 06.01.2021г. сдано 36 конфет (шоколадные конфеты неизвестного происхождения). В 2022 году в Павлодарской области по акту № 110 от 15.06.2022 года сдано 122 конфеты (конфеты леденцы в прозрачных упаковках «Fruit» фабрики «Bayan Sulu»). При подсчете они учтены как 36 и 122 подарка.

В другом случае, в 2023 году в городе Астана по акту № 41 от 09.06.2023 года сдан букет цветов в количестве 5 штук, учтено как 5 подарков.

В тоже время, уполномоченным органом Костанайской области принятый по акту № 53/22 от 14.07.2022 года букет цветов из 101 розы подаренный одному госслужащему, обоснованно учтен как 1 подарок.

Поскольку вопрос получения подарков регулируется антикоррупционным законодательством и находится на особом контроле государственных органов, а также граничит с вопросами получения взяток, полагаем, что в таких ситуациях целесообразнее учитывать вышеуказанные и аналогичные подарки как 1 единица.

5. Как показало изучение эмпирических материалов, уполномоченными государственными органами практически не изучаются причины и условия, сопутствующие возникновению коррупции по фактам сдачи подарков государству.

В этой связи полагаем законодательно обязать государственные органы и антикоррупционную службу по каждому факту дарения и получения подарка госслужащими проводить проверку (расследование) с дачей правовой оценки действиям всех, причастных к данному факту, лиц на

предмет соответствия антикоррупционному законодательству с принятием соответствующих мер.

Данные о количестве и сумме сданных подарков выглядят следующим образом:

Диаграмм 12



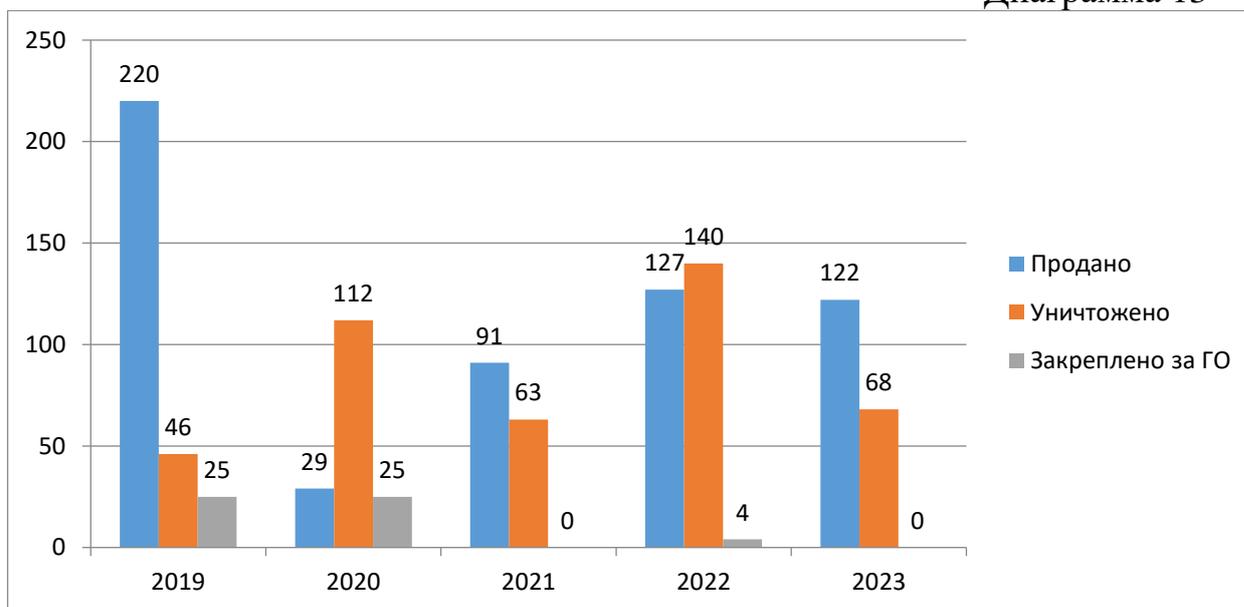
Наиболее популярными подарками являются сувениры, книги, канцелярские товары, картины, цветы, конфеты и алкогольная продукция. Также среди подарков встречались предметы одежды, сотовые телефоны, сумки, часы, украшения и подарочные сертификаты.

По статистике часть подарков уничтожается, продается, закрепляется за государственными органами либо остается на хранении.

При этом необходимо отметить, что ни Правилами, ни другими НПА закрепление подарков за госорганами законодательно не предусмотрено и является незаконным.

Данные о количестве проданных, уничтоженных и закрепленных за госорганами подарков выглядят следующим образом:

Диаграмма 13



Так, в 2019 году из 322 подарков, 220 – реализовано на сумму 1,1 млн тенге, 46 – уничтожено, 25 закреплено за госорганами.

В 2020 году продано 29 подарков на сумму 700 тыс. тенге, уничтожено – 112, за госорганами закреплено 25 подарков, а в 2021 году продан 91 подарок на сумму 1,3 млн тенге, уничтожено – 63.

В 2022 году продано 127 подарков стоимостью 1,5 млн тенге, уничтожено – 140, за госорганами закреплено – 4.

В 2023 году продано – 122 на сумму 800 тыс. тенге, уничтожено – 68.

Законодателем определены соответствующие виды ответственности за неправомерное предоставление и получение подарков.

Так, согласно подпунктов 16 и 17 пункта 1 статьи 50 Закона о госслужбе дарение подарков и оказание неслужебных услуг официальным лицам для получения с использованием должностных полномочий указанных лиц имущественной выгоды, блага либо преимущества и принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций от госслужащих и иных лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе являются дисциплинарными проступками, дискредитирующими государственную службу.

За совершение госслужащим дисциплинарного проступка, указанного в подпункте 10) пункта 1 статьи 50 Закона о госслужбе, если он не содержит признаков уголовно наказуемого деяния либо административного правонарушения, влечет понижение в государственной должности, а в случае отсутствия вакантной нижестоящей государственной должности - наложение в установленном законом порядке дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии.

Повторное совершение любого из указанных дисциплинарных проступков в течение года после наложения дисциплинарного взыскания за первый дисциплинарный проступок влечет увольнение с занимаемой государственной должности.

За совершение госслужащим дисциплинарного проступка, указанного в пункте 17) пункта 1 и пункта 2 статьи 50 Закона о госслужбе, если он не содержит признаков уголовно наказуемого деяния либо административного правонарушения, влечет увольнение с занимаемой государственной должности.

Согласно статье 676 КоАП предоставление физическими лицами лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним, незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей⁸⁰.

⁸⁰ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 05.07.2014 года № 235-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 10.07.2024 года)

В тоже время, **в соответствии со статьей 677 КоАП** получение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом лично или через посредника незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг за действия (бездействие) в пользу лиц, их предоставивших, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влечет штраф в размере шестисот месячных расчетных показателей⁸¹.

Диспозиция статьи 676 КоАП не ограничивает правоприменителей в том, чтобы доказать причинно-следственную связь между подарком и полномочиями государственного служащего на предоставление каких-либо незаконных услуг в пользу дарителя.

В отличие от диспозиции статьи, где необходимо доказать насколько получение подарка связано с тем, чтобы государственный служащий предпринял какое-то действие (бездействие) в пользу физического лица.

Между тем, анализ сведений о подарках, полученных государственными служащими или иными лицами, принимающими на себя антикоррупционные ограничения, показал, что, несмотря на имеющиеся факты дарения и получения подарков и последующую сдачу их в уполномоченный орган, ни дарители, ни государственные служащие, незаконно получившие подарки, к предусмотренной (дисциплинарной, административной) ответственности не привлекаются, практики увольнения с госслужбы за совершение данных правонарушений не имеется.

Изучением материалов установлено, что вопрос о привлечении к административной либо уголовной ответственности лиц, предоставивших либо получивших подарки, вообще не решается.

По нашему мнению, для того, чтобы принять решение о наличии или отсутствии состава административного или уголовного правонарушения, в случае факта передачи подарков, независимо от их стоимости, следует провести как минимум проверку (расследование) с целью установления круга лиц, причастных к данному факту.

Впоследствии, по результатам служебного расследования принимать соответствующие меры о привлечении к дисциплинарной ответственности, увольнении, привлечении к административной или уголовной ответственности.

Отсутствие таких мер не соответствует целям и задачам противодействия коррупции.

Заслуживает внимание тот факт, что государственные служащие после обнаружения денег, поступивших на их счет, в течение двух недель перечисляют в республиканский бюджет **с представлением объяснения в соответствующий орган государственных доходов** об обстоятельствах поступления таких средств (пункт 6 статьи 12 Закона).

⁸¹ Там же

То есть, допускается возможность поступления денег в пользу государственных служащих, при этом законодательно по данным фактам проверки (расследования) не предусмотрены и не проводятся.

По закону объяснения должны предоставляться не в уполномоченный орган по противодействию коррупции, а в орган государственных доходов.

Не совсем понятным, на наш взгляд, является отсутствие проверки либо расследования по указываемым чиновниками фактам «якобы» оставления подарков в приемных, служебных кабинетах должностных лиц государственных органов.

О каком подарке можно говорить, если согласно имеющимся в уполномоченном органе материалам вообще не установлены дарители.

В отдельных случаях подарки изымаются у государственных служащих на основании акта, а не путем добровольной сдачи.

Из этого можно сделать заключение о наличии коррупционного правонарушения со стороны как лица, передавшего подарок, так и лица, получившего его.

К примеру, в городе Астана сотрудница Департамента одного из министерств в ноябре 2021 года получила от подчиненных сотрудников брендовую сумку.

Впоследствии через 3 месяца, в марте 2022 года, указанную сумку по акту изымают сотрудники кадрового подразделения данного государственного органа.

Только спустя один год и четыре месяца с момента получения подарка, в марте 2023 года сотрудница по заявлению сдает сумку в уполномоченный орган, исходя из этого следует, что подарок сдан добровольно.

При этом необходимо отметить, что законодателем факт сдачи подарка в уполномоченный орган не определен в качестве основания для освобождения лица от предусмотренной законом ответственности.

В данной ситуации возникают несколько казусов.

Расследование антикоррупционной службой не проведено, обстоятельства на предмет коррупции, в том числе по оказанию покровительства по службе, не исследованы.

При этом вопрос об административной ответственности, предусмотренной подпунктом 4) пункта 1 статьи 472, 676, 676 КоАП, а также вопрос о дисциплинарной ответственности за совершение госслужащим дискредитирующего проступка предусмотренного подпунктами 10) 17) пункта 1 и пункта 2 статьи 50 Закона «О государственной службе» остался не решенным.

Изложенный пример продемонстрировал, что вопрос получения подарков не совсем прозрачен и имеет субъективный характер.

Складывается впечатление, что действующий законодательный механизм сдачи подарков государству преследует не благую цель борьбы с коррупцией, а простое пополнение бюджета.

В свою очередь изучение судебно-следственной практики показывает, что за аналогичные факты получения дорогостоящих подарков должностные лица привлекаются к уголовной ответственности.

Так, по сведениям из открытых источников в 2020 году государственный служащий привлечен к уголовной ответственности по части 2 статьи 366 Уголовного кодекса Республики Казахстан за получение взятки в виде сотового телефона на сумму порядка 500 тыс. тенге и оказании содействия в получении субподрядных работ по строительству футбольных площадок⁸².

В данном случае лицо привлечено к уголовной ответственности за получение подарка, тогда как за получение брендовой сумочки другой государственный служащий к ответственности не привлечен.

Необходимо отметить, что наши предложения согласуются с рекомендациями Сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии по результатам Четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.

Так, еще в 2017 году Казахстану рекомендовано проводить мониторинг исполнения положения касательно подарков и разработать предложения по их улучшению⁸³.

Следует отметить, что вопрос, связанный с подарками, полученными лицами, принимающими на себя антикоррупционные ограничения в соответствии со статьей 12 Закона, на протокольных и других официальных мероприятиях, не вызывает сомнений, поскольку обмен подарками является атрибутом таких мероприятий и способствует развитию сотрудничества сторон.

Вместе с тем, лица, подарившие и получившие подарки вне протокольных и других официальных мероприятий, к предусмотренной законом ответственности не привлекаются, проверки (служебные расследования) по данным фактам не проводятся.

Указанное не способствует профилактике и предупреждению данного вида правонарушения.

В тоже время, полагаем, что антикоррупционные ограничения по принятию материального вознаграждения, подарков или услуг не должны распространяться на протокольные мероприятия, когда такое участие государственных служащих санкционировано государственными органами.

Материальные вознаграждения, подарки таких мероприятий должны оставаться в государственном органе, сотрудник которого является государственным служащим.

⁸² Штрафом отделался экс-аким района Байконур Есилев за взятку в Нур-Султане <https://kaztag.kz/ru/news/shtrafom-otdelalsya-eks-akim-rayona-baykonur-esilov-za-vzyatku-v-nur-sultane> (дата обращения: 22.07.2024 года)

⁸³ Промежуточный доклад Четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Казахстана // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38224240&pos=6;-106#pos=6;-106 (дата обращения: 25.07.2024 года)

6. Еще одним проблемным аспектом является запрет на получение материального вознаграждения, подарков или услуг со стороны членов семьи лиц, субъектов антикоррупционных ограничений, предусмотренного пунктом 5 статьи 12 Закона.

Под членами семьи, подразумеваются супруг (супруга), родители, дети, в том числе совершеннолетие, и лица, находящиеся на иждивении и постоянно проживающие с ним (примечание к пункту 5 статьи 12 Закона)⁸⁴.

В целом, наложение определенных ограничений на супругов лиц, субъектов антикоррупционных ограничений является оправданным, так как согласно статье 11 Закона на них распространяются меры финансового контроля⁸⁵.

Между тем, автоматическое наложение антикоррупционных ограничений на родителей, детей, в том числе совершеннолетних, и лиц, находящихся на иждивении и постоянно проживающих с субъектами антикоррупционных ограничений, не являющихся субъектами антикоррупционного законодательства, весьма спорно.

В частях 1-2 статьи 12 Конституции изложено, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией.

Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов⁸⁶.

В этой связи, широкий круг лиц, указанный в примечании к пункту 5 статьи 12 Закона, на которых распространяются антикоррупционные ограничения по получению материального вознаграждения, подарков или услуг, не совсем согласуется с нормами Конституции.

Для разрешения данной проблемы следует законодательно определить, кто является субъектом антикоррупционных ограничений, с соответствующим расширением круга лиц, а также уточнить их права и обязанности.

7. Обращает внимание другая норма статьи 12 Закона относительно осуществления деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций.

Более детально данное антикоррупционное ограничение раскрыто в статье 13 Закона.

Согласно подпункту 2) пункта 1 статьи 13 Закона лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций (за исключением депутатов маслихатов, осуществляющих свою деятельность не на постоянной или освобожденной основе), лицам, приравненным к лицам, уполномоченным на

⁸⁴ Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 10.07.2024 года)

⁸⁵ Там же

⁸⁶ Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 11.07.2024)

выполнение государственных функций (за исключением кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан или маслихатов, акимы районов, городов областного значения, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления), должностным лицам запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением приобретения и (или) реализации паев открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, облигаций на организованном рынке ценных бумаг, акций коммерческих организаций (простые акции в объеме, не превышающем пяти процентов от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг⁸⁷.

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Закона лица, указанные в пункте 1 данной статьи, вправе сдавать в имущественный наем (аренду) жилище, принадлежащее им на праве собственности, и получать доход от такой сдачи⁸⁸.

Таким образом, лица, указанные в пункте 1 статьи 13 Закона, могут сдавать в аренду свое жилище и получать определенную выгоду от этого.

Между тем, деятельность по получению дохода от использования своего имущества является предпринимательством, что априори не совместимо с государственной службой⁸⁹.

Однако, учитывая, что законодатель допускает возможность сдачи жилища в аренду и получения соответствующего дохода, то при указанных обстоятельствах целесообразнее включить норму о праве «сдавать в имущественный наем (аренду) жилище, принадлежащее им на праве собственности, и получать доход от такой сдачи» непосредственно в подпункт 2) пункта 1 статьи 13 Закона.

Мы полагаем изложить подпункт 2) пункта 1 статьи 13 Закона в следующей редакции:

«заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением приобретения и (или) реализации паев открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, облигаций на организованном рынке ценных бумаг, акций коммерческих организаций (простые акции в объеме, не превышающем пяти процентов от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг, а также сдавать в имущественный наем (аренду) жилище, принадлежащее им на праве собственности, и получать доход от такой сдачи».

8. Как показывает изучение зарубежного опыта наличие антикоррупционного ограничения на получение подарков и услуг,

⁸⁷ Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 года №410-V ЗРК «О противодействии коррупции» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (дата обращения: 10.07.2024 года)

⁸⁸ Там же

⁸⁹ Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 года №375-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375> (дата обращения: 10.07.2024 года)

возлагаемых на государственных служащих, это нормальная мировая практика противодействия коррупции и распространена повсеместно.

К примеру, такие ограничения можно увидеть в законодательстве России, Узбекистана, Азербайджана, Молдовы, Украины, Республики Корея, США, Франции, Великобритании и т.д.

В **Молдавии** государственным служащим запрещено принимать подарки во время исполнения служебных обязанностей. Об этом говорится в кодексе поведения госслужащего, который принял парламент республики⁹⁰.

Во **Франции** предельная стоимость подарка составляет 35 евро. Более дорогие презенты предписано возвращать дарителю⁹¹.

Но более радикальные методы действуют в **Китае**. Там законодательно установлен перечень предметов, запрещенных к дарению. Принятие входящих в него подношений расценивается как взятка и карается смертной казнью⁹².

Закон «О борьбе с коррупцией» **Азербайджанской Республики** ограничивает получение подарков, стоимость которых превышает пятидесятикратную сумму условной финансовой единицы. В случае, если полученный подарок предназначен для личного пользования, лицо, получившее подарок, может принять его с условием выплаты части его стоимости, превышающей указанный предел, государственному органу, где осуществляет свои служебные обязанности⁹³.

Закон Японии «Об этике государственных служащих» устанавливает конкретные положения, содержащие запреты и ограничения на получение подарков и услуг от предпринимателей, имеющих отношение к профессиональной деятельности служащих, а также определяет строгий порядок контроля за соблюдением этих правил и норм.

Так, служащие от помощника начальника отдела и выше обязаны каждые три месяца докладывать главе министерства или управления обо всех случаях получения услуг и подарков от предпринимателей на сумму 5 тысяч иен и более⁹⁴.

Интересным на наш взгляд является опыт Южной Кореи.

Данная страна имеет свои культурные особенности, которые связаны с дарением подарков, как на различных мероприятиях, так и просто в качестве обмена знаками внимания.

⁹⁰ Коленко Е.В., Маннанов О.М. Нормативно-правовая база зарубежных стран по противодействию коррупции // https://inlibrary.uz/index.php/uzbek_law_review/article/view/13012?ysclid=lz2nwy004z568900150 (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁹¹ См. там же

⁹² Иванова Л.А. Опыт борьбы с коррупцией в азиатских странах // <https://sci-article.ru/stat.php?i=1391935517> (дата обращения: 25.07.2024 года)

⁹³ Закон Азербайджанской Республики от 13.01.2004 года № 580-ПQ «О борьбе с коррупцией» https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30602052&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 10.07.2024 года)

⁹⁴ Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт Японии // Российский экономический журнал. 1992 № 7. – С. 65

В 2015 году в данной стране принят Закон «О неправомерном вымогателстве и взяточничестве» (Закон о подарках), который направлен на упорядочение принятия подарков и услуг государственными служащими⁹⁵.

В Законе также дано определение деньгам и товарам, которое включает в себя:

(а) любые и все финансовые интересы, включая деньги, ценные бумаги, недвижимость, предметы, бесплатное проживание, членство в клубах и учреждениях, входные билеты на площадки и представления, купоны на скидку, приглашительные билеты, билеты на развлекательные мероприятия или лицензии и разрешения на использование недвижимость;

(б) предложение развлечений, включая еду и напитки, алкогольные напитки или игру в гольф; или размещение, включая транспорт или проживание;

(в) другие материальные или нематериальные финансовые выгоды, такие как списание долгов, предложение рабочих мест или предоставление прав и интересов⁹⁶.

По смыслу данной нормы, деньги и товары охватывают собой понятие подарков, поэтому далее по тексту они будут обозначаться, одним словом, «подарки».

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Закона о подарках, государственный служащий не имеет право принимать или обещать получить деньги и товары, которые превышают 1 млн вон (около 350 тысяч тенге) за раз или 3 млн вон (свыше 1 млн тенге) по итогам финансового года от одного и того же лица, независимо от какой-либо связи со своими обязанностями и независимо от каких-либо предложений, таких как пожертвование, спонсорство, подарок и т.д.⁹⁷

Согласно пункту 2 этой же статьи ни один государственный служащий и т.п. не имеет права в связи со своими обязанностями принимать, требовать или обещать получение каких-либо денег, товаров и т.п., не превышающих сумму, предусмотренную частью (1), независимо от того, были ли эти деньги, товары и т.д. переданы в рамках любой услуги за услугу.

Статьей 9 закреплён порядок отчетности и распоряжения запрещенными деньгами, товарами и т.д., которые поступили к государственным служащим и их супругам.

Государственный служащий обязан незамедлительно в письменном виде сообщить руководителю соответствующего учреждения в любом из следующих случаев:

1. Когда государственный служащий получает запрещенные деньги, товары и т.д. либо получает обещание или выражение намерения предложить их;

⁹⁵ Improper Solicitation And Graft Act, Act No. 13278, Mar. 27, 2015 Amended by Act No. 14183, May 29, 2016 // <https://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=&x=23&y=25#liBgcolor1> (дата обращения: 09.07.2024 года)

⁹⁶ Там же

⁹⁷ Там же

2. Если государственному служащему стало известно о получении его супругом запрещенных денег, товаров и т.д. либо обещанием или выражением намерения их предложить.

Если государственные служащие и их супруги получают подарки или обещания этих подарков, то они должны незамедлительно проявить намерение вернуть подарки тому, кто их дает.

Если подарки подвержены утрате, гниению, порче, если поставщик соответствующих подарков неизвестен, а также при любой другой ситуации, при которой сложно вернуть подарки поставщику, государственный служащий обязан доставить их или поручить доставить руководителю соответствующего учреждения.

Затем руководитель соответствующего учреждения после получения отчета от государственного служащего по данным подаркам, требует возврата этих подарков.

При необходимости руководитель уведомляет следственные органы о деталях получения подарков.

Руководитель учреждения может уведомить следственные органы о деталях получения подарков государственными служащими и их супругами, в случае если возврат подарков затруднен в момент, когда ему сообщили о получении данных подарков.

Государственный служащий может направить отчет в Совет по аудиту и инспекциям, следственный орган или в Комиссию по борьбе с коррупцией и гражданским правам.

В целях разъяснения норм Закона о подарках Комиссией по борьбе с коррупцией и гражданским правам разработан «Справочник по Закону о неправомерном вымогателстве и взяточничестве»⁹⁸.

В нем детально регламентирован и проиллюстрирован порядок применения Закона о подарках, в том числе с обучающими и судебными кейсами.

К примеру, в справочнике разъясняется порядок оценки стоимости подарков.

Оценка стоимости подарков имеет значение при принятии мер административного или уголовного характера.

Так, стоимость основана на фактически уплаченной цене, за исключением случаев, когда имеется какой-либо существенный разрыв между фактической ценой и рыночной ценой.

Если подтвердить цену не представляется возможным, то стоимость подарка оценивается на основе рыночной стоимости.

⁹⁸ Handbook of the Improper Solicitation and Graft Act, 2017, Anti-Corruption and Civil Rights Commission
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/seoul_policy_center/Handbook-of-the-Improper-Solicitation-and-Graft-Act.pdf (дата обращения: 10.07.2024 года)

В случае, когда рыночная цена и закупочная цена различаются или закупочная цена не может быть подтверждена чеком, стоимость рассчитывается на основе рыночной стоимости.

В данном справочнике также схематично показан порядок реагирования на неправомерные предложения.

Следует отметить, что за несоблюдение установленных Законом о подарках запретов и получатель подарков, и дарящий могут быть привлечены к административной и уголовной ответственности от 10 млн вон и до лишения свободы сроком до 3 лет.

Статьей 8 Закона определен перечень подарков и различных услуг, которые не запрещаются.

Сюда включены подарки от родственников, оплата транспорта, проживания, питания на общих условиях в рамках официальных мероприятий при исполнении своих обязанностей и др.⁹⁹

Вышеизложенный опыт Южной Кореи демонстрирует серьезность подхода к антикоррупционному ограничению в виде запрета на получение подарков, как одному из факторов противодействия коррупции.

По законодательству США, подарок — это все, что имеет денежную стоимость, которую вы получаете по цене ниже «рыночной стоимости».

Этические нормы поведения государственных служащих в системе органов исполнительной власти достаточно подробно регламентирует порядок получения подарков государственными служащими¹⁰⁰.

Исходя из положений данного документа, подарок может быть материальным или нематериальным. К подаркам относятся чаевые, скидки, наличные деньги, подарочные сертификаты и карты, услуги на обучение, транспорт, путешествия, проживание и питание¹⁰¹.

При этом закон исключает скромные блюда и безалкогольные напитки, такие как прохладительные напитки, кофе и пончики, предлагаемые не как часть еды.

Также не являются подарками поздравительные открытки и предметы, имеющие небольшую внутреннюю ценность, такие как таблички, сертификаты и кубки, которые предназначены в первую очередь для презентации¹⁰².

В США подарки, предлагаемые из запрещенного источника или в связи с официальным положением, не допускаются, но исключение составляют подарки стоимостью 20 долларов или меньше за один раз или 50 долларов или менее из одного запрещенного источника в течение любого календарного года¹⁰³.

⁹⁹ Improper Solicitation And Graft Act, Act No. 13278, Mar. 27, 2015 Amended by Act No. 14183, May 29, 2016 // <https://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=&x=23&y=25#liBgcolor1> (дата обращения: 09.07.2024 года)

¹⁰⁰ Code of federal Regulations, 5 CFR §2635 // <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-XVI/subchapter-V/part-2635> (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹⁰¹ Там же

¹⁰² Там же

¹⁰³ Там же

Запрещенный источник включает в себя любое лицо, которое ведет бизнес или стремится вести бизнес с органом государственного должностного лица, осуществляет деятельность, регулируемую органом должностного лица, или имеет интересы, на которые может существенно повлиять выполнение или неисполнение должностных обязанностей должностного лица¹⁰⁴.

Если говорить о международных мероприятиях, что зачастую сопровождается обменами подарков, как это принято в международном этикете, то на этот счет в подпункте 2 пункта L параграфа 2635.204 раздела В «Принятие подарков из внешних источников» изложено о том, что государственные служащие могут принимать на основании особых нормативных положений подарки иностранного правительства, международной или транснациональной организации или их представителей.

В Российской Федерации также предусмотрены запреты на получение государственными служащими подарков.

Пунктом 7 части 3 статьи 12.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» в числе ограничений и обязанностей, налагаемых на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности указывается запрет на получение в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей подарков от физических и юридических лиц¹⁰⁵.

Аналогичный запрет установлен пунктом 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁰⁶.

Там же установлено, что подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации¹⁰⁷.

Статьей 575 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимостью, не превышающей 3 000 рублей, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их

¹⁰⁴ Code of federal Regulations, 5 CFR §2635 // <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-XVI/subchapter-V/part-2635> (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹⁰⁵ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 года № 273-ФЗ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28623/page/1> (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹⁰⁶ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 года № 25-ФЗ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/25078> (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹⁰⁷ Там же

должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей¹⁰⁸.

Данная норма устанавливает ограничение размера принимаемого подарка для лица в общепринятых случаях (день рождения, памятные, знаменательные события), занимающего должность государственной и муниципальной службы.

В статье также отмечено, что указанный запрет не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями.

Подарки, стоимость которых превышает 3 000 рублей, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность¹⁰⁹.

В Узбекистане приказом Агентства по противодействию коррупции утверждено Положение о порядке получения и вручения подарков государственным гражданским служащим во время служебных командировок, а также в связи с международными и другими официальными мероприятиями¹¹⁰.

Согласно данному Положению гражданским служащим и членам их семей запрещается принимать подарки – имущество, имеющее материальную ценность, или услуги, оказываемые безвозмездно физическими и/или юридическими лицами за исполнение или неисполнение служащим своих служебных обязанностей в интересах дарителя.

К исключениям относится получение подарков:

- во время заграничных служебных командировок, а также в связи с международными и иными официальными мероприятиями, в том числе проводимыми на территории страны;
- за особые заслуги на основании соответствующего решения государственного органа;
- в качестве награды в соревнованиях и конкурсах;
- в связи с государственными праздниками, знаменательными датами и другими официальными мероприятиями¹¹¹.

Положение также устанавливает допустимую стоимость таких подарков.

¹⁰⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.09.2023) / Раздел IV. Отдельные виды обязательств / Глава 32. Дарение // <https://legalacts.ru/kodeks/GK-RF-chast-2/razdel-iv/glava-32/statja-575/> (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹⁰⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.09.2023) / Раздел IV. Отдельные виды обязательств / Глава 32. Дарение // <https://legalacts.ru/kodeks/GK-RF-chast-2/razdel-iv/glava-32/statja-575/> (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹¹⁰ Приказ Директора Агентства по борьбе с коррупцией Республики Узбекистан № 3425 от 13.03.2023 года «Об установлении стоимости подарков, которые могут быть получены государственными служащими в связи со служебными командировками, международными и другими официальными мероприятиями, а также о порядке сдачи таких подарков» // https://static.norma.uz/official_texts/%D0%9C%D0%AE_%E2%84%963425_%D0%BE%D1%82_13.03.2023_%D0%B3..pdf (дата обращения: 10.07.2024 года)

¹¹¹ Там же

К примеру, если стоимость подарка (полученного на международных и иных официальных мероприятиях) свыше 4 базовых расчетных величин (980 тыс. сомов – около 5,5 млн тенге), то такой подарок признается собственностью государственного органа, где этот государственный служащий занимает должность, и должен быть сдан на баланс данного органа.

В случае если стоимость подарка ниже названного порога, то он возвращается сотруднику.

В Положении также оговорены вопросы оценки стоимости подарка, а также допускаются приглашения на завтраки, кофе-брейки, обеды и ужины в связи с международными и иными официальными мероприятиями.

По нашему мнению, такая детализация отношений, связанных с получением подарков, имеет практическое значение для государственных служащих, так как рост международного сотрудничества предполагает повышение количества международных командировок должностных лиц в составе делегаций, что подразумевает, в том числе обмен подарками.

В Армении вопрос запрета на прием подарков и получение регулируется Законом «О публичной службе» от 23.03.2018 года.

К примеру, статьей 29 данного Закона установлено, что занимающие публичную должность лица и публичные служащие не должны принимать подарки или давать согласие на их прием впоследствии.

По смыслу Закона понятие «подарок» предполагает любую имущественную преференцию, которая разумно не была бы предоставлена не занимающему должность лицу. Оно включает в себя также отмену требования, уступку требования безвозмездно или по очевидно несоразмерно низкой цене, безвозмездно переданное имущество или проданное по очевидно несоразмерно низкой цене имущество, оказанную безвозмездно или по несоразмерно низкой цене услугу или выполненную работу, а также льготный заем, безвозмездное использование чужого имущества или другие действия, вследствие которых лицо получает выгоду или преференцию.

Допустимыми подарками для занимающих публичную должность лиц и публичных служащих являются:

1) подарки, вручаемые во время государственных или официальных визитов или мероприятий, а также рабочих визитов, либо организуемое гостеприимство;

2) подарки, обычно вручаемые во время публичных мероприятий;

3) обычно организуемое гостеприимство;

4) материалы, бесплатно предоставляемые в целях служебного пользования;

5) стипендия, грант или пособие, предоставленные по итогам публичного конкурса - вследствие процесса, примененного на одинаковых условиях и по одинаковым критериям в отношении других заявителей, либо иного прозрачного процесса;

б) протокольные подарки, вручаемые иностранными государствами или международными организациями¹¹².

4. Если стоимость полученного занимающими публичную должность лицами и публичными служащими подарка, предусмотренного пунктами 1, 2, 4, 6 части 3 настоящей статьи, превышает 60 000 драмов Республики Армения (примерно 72 тыс. тенге), то он считается государственной или общественной собственностью и ставится на учет в качестве таковой. Занимающие публичную должность лица и публичные служащие в установленном Правительством порядке обязаны передать его государству или общине.

5. Стоимость подарка, считающегося допустимым согласно данной статье, оценивается, принимая за основу ту разумную рыночную цену, которую получатель подарка знал либо мог знать в момент принятия подарка или после его принятия.

6. Исходя из особенностей публичной службы, отраслевыми законами могут устанавливаться иные регулирования¹¹³.

Вопрос, связанный с запретом на получение подарков, также отражен в **Модельном кодексе поведения для государственных служащих** к Рекомендации Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принят на 106-й сессии Комитета Министров 11 мая 2000 года).

В статье 18 данного кодекса указано, 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 государственный служащий 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 подарки¹¹⁴.

Также в статье приведено, что если государственный служащий не знает, может ли он принять подарок или воспользоваться гостеприимством, он обязан спросить мнение своего непосредственного начальника.

В соответствии со статьей 19 кодекса если государственному служащему предлагается не должная выгода, то с целью обеспечения своей безопасности он обязан принять следующие меры:

¹¹² Закон Республики Армения «О публичной службе» от 23.03.2018 года // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6272&lang=rus> (дата обращения: 25.07.2024 года)

¹¹³ Закон Республики Армения «О публичной службе» от 23.03.2018 года // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6272&lang=rus> (дата обращения: 25.07.2024 года)

¹¹⁴ Модельный кодекс поведения для государственных служащих к Рекомендации № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета Министров 11.05.2000 года // <https://base.garant.ru/2561375/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 10.07.2024 года)

- отказаться от не должной выгоды, для ее использования в дальнейшем в качестве доказательства принимать ее нет необходимости;
- попытаться установить лицо, сделавшее такое предложение;
- избегать длительных контактов, хотя знание основания данного предложения может быть полезным при получении показаний;
- в случае если подарок нельзя ни отклонить, ни вернуть отправителю, он должен храниться по возможности с минимальным использованием;
- постараться иметь, свидетелей, например, в лице рядом работающих коллег;
- в кратчайший срок написать докладную об этой попытке, предпочтительно занеся ее в официальный журнал;
- довести как можно скорее этот факт до сведения непосредственного начальника или прямо до компетентного правоохранительного органа;
- продолжать работу в обычном порядке, в особенности с делом; в связи с которым была предложена не должная выгода¹¹⁵.

Таким образом, в кодексе обозначены пошаговые действия государственных служащих в случае получения подарков.

По результатам анализа действующего законодательства по противодействию коррупции, а также изучения положительного зарубежного опыта предлагается следующее:

Инициировать создание рабочей группы при АПК для:

1. Разработки нормативного правового акта (Правила, Закон), детально регламентирующего вопросы дарения и получения подарков государственными служащими, в котором в обязательном порядке предусмотреть:

- понятие подарка;
- перечень запрещенных и допустимых подарков;
- конкретный круг лиц;
- предусмотреть обязательное уведомление госслужащими руководства и уполномоченного органа по противодействию коррупции при получении подарка;
- учет и дальнейшую судьбу подарков и другое.

2. Внесение соответствующих изменений и дополнений в антикоррупционное законодательство, Законы о государственной и правоохранительной службе, а также Правила, в том числе по приведению их в соответствие с нормами Конституции.

Указанные предложения имеют свою актуальность, поскольку в случае внедрения нового института «проверки государственных служащих на добропорядочность» могут возникнуть практические проблемы, связанные с получением подарков и наказаниями госслужащих.

¹¹⁵ Модельный кодекс поведения для государственных служащих к Рекомендации № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета Министров 11.05.2000 года // <https://base.garant.ru/2561375/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 10.07.2024 года)

Урегулированность данных вопросов и механизма дарения и получения подарков будет способствовать недопущению нарушений прав государственных служащих и иных лиц и различного рода злоупотреблений.

2. Международные стандарты и зарубежный опыт функционирования новых антикоррупционных институтов

Способность адаптации коррупции к различным социальным и экономическим условиям вызывает необходимость непрерывного процесса выработки новых антикоррупционных мер и правовых механизмов противодействия этому опасному явлению.

Вектор концептуализации вопросов по внедрению новых превентивных инструментов противодействия коррупции получил дальнейшее развитие в Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 – 2026 годы (далее - Концепция).¹¹⁶

Концепция сфокусирована на системном устранение предпосылок коррупции, обеспечении неотвратимости ответственности за нее и коренное изменение общественного сознания¹¹⁷.

В рамках расширения превентивных мер противодействия коррупции ведется активная работа по внедрению новых правовых механизмов противодействия коррупции, таких как:

- тайное тестирование на профессиональную добропорядочность (*integrity check*),
- регулирование конфликта интересов,
- необоснованное обогащение,
- развитие антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора.

В целях логически последовательного реформирования антикоррупционного законодательства и недопущения ошибочных управленческо – организационных решений, изучение зарубежного опыта имеет неоспоримое значение для внедрения наиболее успешных их примеров в национальную модель.

Целью настоящего раздела монографии является изучение международных стандартов и зарубежного опыта функционирования указанных выше правовых инструментов противодействия коррупции с акцентом на законодательные аспекты и практическое применение.

¹¹⁶ Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 2 фев. 2022 г. №802 [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802> (Дата обращения: 25.11.2023).

¹¹⁷ Национальный доклад о противодействии коррупции за 2022 год [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/494573?lang=ru>

2.1 Тайная проверка на добропорядочность (Integrity check)

Ключевой новеллой Концепции выступает внедрение тайной проверки на добропорядочность «Integrity Check»¹¹⁸ – система выявления склонностей к коррупции, раннего антикоррупционного вмешательства и проверки уровня жизни (life style checks)), представляющая собой смоделированную ситуацию с целью выявления коррупционного поведения, о которой тестируемый не знает¹¹⁹.

Согласно определению, принятому ОЭСР, под *публичной добропорядочностью* («*public integrity*») понимается последовательное соблюдение и приверженность общепризнанным этическим ценностям, принципам и нормам с целью защиты и обеспечения приоритета общественных интересов над частными в государственном секторе¹²⁰.

Важно обратить внимание, что «public integrity» имеет отношение не к публичности, а вопросам честности и чистоты в государственном секторе («public» – государственный, направленный или служащий общественным интересам).

В комплексе публичная добропорядочность охватывает широкий спектр направлений: кодексы этики и исследования поведения, дисциплинарная практика, конфликт интересов, регулирование получения и декларирования подарков, лоббистская деятельность, политика и финансы, госзакупки, управление рисками, декларирование имущества, доходов и интересов, внутренний контроль и аудит, защита осведомителей, доступ к информации, реагирование на обращения граждан, образовательные мероприятия по культивированию добропорядочности и др.

В понятийном аппарате ОЭСР под государственным сектором подразумеваются законодательные, исполнительные, судебные органы, в том числе сами госслужащие вне зависимости от способа их назначения или избрания, квазигосударственный сектор (сферы здравоохранения, образования, общественного транспорта и др.), предприятия государственно-частного партнерства и их сотрудники. Другими словами – к данной категории относятся фактически все организации, содержащиеся за счет государственного бюджета и соответственно служащие потребностям общества. Ранее внимание уделялось роли исполнительной власти, а теперь отдельный акцент направлен и на законодательные органы и судебную систему.

ОЭСР принята «Рекомендация о публичной добропорядочности» (заменяет «Рекомендацию по совершенствованию этического поведения на публичной службе» 1998

¹¹⁸ также используются термины «Integrity testing», интегрити-тестирование, проверка на коррупционную устойчивость, тестирование на профессиональную неподкупность, тестирование на честность, в различных странах практикуются специализированные проверочные меры на стадии проведения конкурса при приеме на работу (pre-employment screening – аналог специальной проверки КНБ в Республике Казахстан)

¹¹⁹ Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года №802 Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

¹²⁰ «Публичная добропорядочность. Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности Recommendation on Public Integrity, электронный ресурс, [on-line]: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-ru.pdf>

года, в т.ч. «Принципы управления этикой на публичной службе») в целях усиления комплексной реализации концепции в свете противодействия коррупции.

Вышеназванная рекомендация является отдельным полноценным документом в отличие от перечня рекомендаций Стамбульского плана мониторинга, предписываемых после оценки отчетов стран, и требует особого внимания при выработке политики и мер в сфере добропорядочности.

Справочно: правовые инструменты ОЭСР делятся на пять категорий: **1) решения** (имеют обязательную юридическую силу для всех членов ОЭСР, кроме воздержавшихся на момент принятия); **2) рекомендации** (не имеют обязательной юридической силы, но представляют собой правила для практики); **3) декларации** (правовые документы декларативного характера, разрабатываемые, как правило, в рамках вспомогательного органа; устанавливают общие принципы или долгосрочные цели); **4) международные соглашения** (имеют обязательную юридическую силу для подписывающих их сторон); **5) соглашения** (специальные документы, такие как Соглашение об официально поддерживаемых экспортных кредитах). Обсуждаемая нами Рекомендация приходится на вторую категорию.

ОЭСР признает, что традиционные подходы, основанные на жесткой правоприменительной практике, имеют ограниченную эффективность в противодействии коррупции. Отмечается необходимость в комплексной реализации публичной добропорядочности.

Transparency International рассматривает публичную добропорядочность, как аспект, создающий барьер для коррупции – поведение и действия, соответствующие набору моральных или этических принципов и стандартов, принятых как отдельными лицами, так и учреждениями.

В Концепции указывается, что проверка на добропорядочность является развитой системой профилактики коррупции. Тестируемый проверяется на коррупционную устойчивость: отказался от коррупционных предложений, сообщил о таких предложениях руководству¹²¹.

В международных документах под «проверкой на добропорядочность» понимается мера по обеспечению честности, в рамках которой, должностное лицо инкогнито попадает в контролируемую имитируемую ситуацию с целью проверки его действий на предмет неэтичного поведения и соблюдению должностных процедур при принятии решений¹²².

Так, в Техническом руководстве к Конвенции ООН против коррупции проверка на добропорядочность описывается как «метод, который способствует как в предотвращении коррупции, так в судебном преследовании, и доказал свою эффективность в сдерживании коррупции».

В Руководстве ОЭСР по управлению конфликтами интересов в

¹²¹ Казбекова, А.Б. проверка на добропорядочность (integrity check): опыт республики Молдова и Украины / А.Б. Казбекова // Ученые труды Алматинской Академии МВД Республики Казахстан имени М. Есбулатова. – 2023. – №3 (76). – С. 295-3055.

¹²² Davis, R. J., Carberry, C. M., Dignam, R. K., and Hayes, A. 2000. Performance study: The Internal Affairs Bureau's integrity testing program. Commission to Combat Police Corruption. The City of New York, Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI). 2011. Inquiry into Integrity Testing. Parliamentary joint committee on the Australian commission for law enforcement integrity, DCAF. 2021. Police integrity testing. Thematic brief., Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security

государственном секторе говорится, что «проверка на добропорядочность может быть мощным специализированным инструментом для выявления коррупции. Тестированием теперь стало особенно полезным инструментом для очистки коррумпированных полицейских сил – и для поддержания честности».

Кроме того, в рекомендациях Всемирного банка «Предотвращение коррупции в органах прокуратуры: понимание и управление добросовестностью» тестирование на добропорядочность упоминается как «мощный инструмент выявления коррупции».

М. Ресимик, проанализировав международный опыт эффективности негласного тестирования на добропорядочность в предотвращении коррупции, сделал вывод, что проверка на честность под прикрытием, используемая правоохранительными и государственными органами в некоторых юрисдикциях в качестве антикоррупционной меры¹²³.

Д. Маринкович и Т. Кезис считают что, тесты на честность направлены на предотвращение коррупционной деятельности посредством создания ощущения постоянного присутствия – субъективного восприятия потенциального правонарушителя, что каждая возможность для незаконных действий на самом деле представляет собой возможную проверку, иными словами, ловушку. Суть в том, что вероятность совершения противоправного действия, безусловно, снижается, если человек, желающий и планирующий его совершить, знает, что кажущееся может быть смоделирована полицией¹²⁴.

Определяющим фактором тестирования на добропорядочность является смоделированный характер сценария – отличие его от традиционных инструментов антикоррупционного расследования, которые рассматривают коррупционное поведение, как преступление (совершенное или запланированное)¹²⁵.

Типология проверки на добропорядочность делится на два вида тестов: *целевые* (выборочные или таргетированные) и *случайные* (рандомные)¹²⁶.

Случайные тесты применяются к любому должностному лицу (у всех равные шансы быть подвергнутым проверке), которые не подозреваются в коррупции или неправомерных действиях при исполнении обязанностей. Основной целью таких тестов служит сдерживающий фактор коррупционного поведения. Случайные тесты широко применяется в

¹²³ Miloš Resimić The efficacy of undercover integrity testing in preventing corruption <https://www.u4.no/publications/the-efficacy-of-undercover-integrity-testing-in-preventing-corruption>

¹²⁴ Marinkovic D., Kestic T. A contribution to defining of integrity testing in police: crime-investigating aspects //NBP-Journal of Criminalistics and Law. – 2020. – Т. 25. – №. 1. – С. 15-30

¹²⁵ Консультативный документ регуляторной политики к проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам тестирования на профессиональную добропорядочность» дата обсуждения 21 августа 2024 года <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=15154123>

¹²⁶ Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI). 2011. Inquiry into Integrity Testing. Parliamentary joint committee on the Australian commission for law enforcement integrity, Hac, P. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security, Mandić, S. and Đorđević, S. 2016. Testing the integrity of police officers. Belgrade Centre for Security Policy, DCAF. 2021. Police integrity testing. Thematic brief;

организациях с высокими рисками коррупции¹²⁷.

Целевые тесты направлены на конкретных должностных лиц, которые подозреваются в коррупции, и основываются на ранее собранных и проанализированных разведочных данных¹²⁸. Основанием для целевой проверки должен быть определенный триггер: жалоба, образ жизни не по доходам, информация с социальных сетей и др.¹²⁹. Этот тип проверки необходимо отличать от **провокации**, поэтому тестирующим разрешено создавать возможности для совершения неправомерных действий и запрещено **поощрять** или **побуждать** тестируемого к совершению правонарушений.

Основное различие между целевой и случайной проверкой заключается в том, что случайная направлена на *сдерживание* неприемлемого поведения, а целевая – на *выявление* или *исследование* неприемлемого поведения.

П. Хак, наряду с целевыми и случайными тестами, выделяет динамические и статические тесты¹³⁰.

Динамические тесты предполагают контакт между сотрудником под прикрытием и тестируемым. Статические тесты проводятся без прямого контакта участниками проверки.

Примером динамического теста может быть инсценировка контролируемой встречи сотрудником под прикрытием и тестируемым, когда тестирующий намеренно совершает нарушения правила дорожного движения, а затем наблюдает за реакцией сотрудника ГИБДД¹³¹.

Статические тесты оценивают поведение испытуемых в ситуациях, когда тестируемый будет один, например, при осмотре взломанных и брошенных транспортных средств¹³².

В рамках данного раздела полагаем необходимым провести небольшой экскурс введения данного инструмента в некоторых зарубежных странах, а также остановимся на отдельных потенциальных проблемах и эффективности данного механизма, как фактора, сдерживающего коррупционное поведение.

В мировой практике, негласная проверка на добропорядочность широко используется в качестве оценки склонности сотрудников правоохранительных и государственных органов на добропорядочность, нетерпимость к нарушениям принципа неподкупности, честности,

¹²⁷ Homel, R. 2002. Integrity testing in police reform: Building integrity. Sydney: Hawkins Press, pp.159-171; Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI). 2011. Inquiry into Integrity Testing. Parliamentary joint committee on the Australian commission for law enforcement integrity; Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security; DCAF. 2021. Police integrity testing. Thematic brief

¹²⁸ DCAF. 2021. Police integrity testing. Thematic brief

¹²⁹ Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI). 2011. Inquiry into Integrity Testing. Parliamentary joint committee on the Australian commission for law enforcement integrity

¹³⁰ Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security; DCAF. 2021. Police integrity testing. Thematic brief

¹³¹ The Anti-Corruption Bulletin. 2020. Integrity testing

¹³² Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security; DCAF. 2021. Police integrity testing. Thematic brief, p 72

безукоризненности, справедливость, соблюдение этических стандартов поведения и добросовестного, честного, безукоризненного выполнения профессиональных обязанностей, не допуская злоупотребления должностных полномочий.

Наряду с этим, данная мера вводится в рамках общей политики гуманизации коррупционной преступности, так как используются более мягкие методы воздействия, альтернативой - уголовному наказанию выступает дисциплинарная и административная ответственность. В случае выражения согласия на получение взятки, иных выгод и преимуществ тестируемый (проверяемый) подлежит увольнению. Такая политика может способствовать формированию у населения и органов власти более высоких моральных и этических принципов, что в свою очередь уменьшит вероятность возникновения коррупционных поступков.

При этом, тайная проверка на неподкупность (интегри - тестирование) в некоторых странах (Великобритания, Австралия, Южная Корея, Сингапур, Гонконг, Молдова, Грузия) используется как антикоррупционная мера для тестирования сотрудников правоохранительных, государственных органов, таможенной и налоговой службы на коррупционную устойчивость.

Спектр сценариев для проведения тестирования достаточно широк, например, с целью проверки на честность (не украдет ли сотрудник правоохранительных органов), размещение ценного имущества и денег на имитируемом месте преступления¹³³, нарушение правил дорожного движения¹³⁴, связь с преступными группировками, поборы и др.

Имитирование возможностей вовлечения в коррупцию сотрудников полиции, например посредством дачи взяток, как метод реализации тестов на честность предложен в рамках опроса сотрудников пограничных служб и подразделений внутренних дел 27 государств – членов Европейского союза¹³⁵.

Основная цель тайной проверки на неподкупность – сдерживающий фактор коррупционного поведения¹³⁶.

Изучение международного опыта показывает, что данный институт успешно используется рядом зарубежных стран (США, Великобритания, Ирландия, Австралия, Венгрия, Чехия, Грузии, Венгрия, Кения, Молдова, Румыния, Болгарии и др.) и является эффективным превентивным инструментом.

История возникновения тестирования на честность в полицейской

¹³³ Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI). 2011. Inquiry into Integrity Testing. Parliamentary joint committee on the Australian commission for law enforcement integrity

¹³⁴ The Anti-Corruption Bulletin. 2020. Integrity testing

¹³⁵ Осовский С.А. Использование методов имитации вовлечения в коррупционные действия в контексте тестов на честность: результаты и проблемы. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – Вып. 2 (52). – С. 92-97

¹³⁶ ACLEI. (2011). Integrity testing in Australia: A guide to best practice; Нас, А. (2016). Review of integrity testing in selection of law enforcement personnel. International Journal of Law, Crime and Justice, 47, 117-130; DCAF. (2021). Integrity Testing & Assessment: Toolkit. Geneva Centre for Security Sector Governance

деятельности можно проследить с начала 1970 – х годов, когда оно применялось в США с целью снижения коррупции в Департаменте полиции Нью Йорка (NYPD)¹³⁷.

С тех пор тестирование на добросовестность было принято в качестве инструмента борьбы с коррупцией в различных секторах во многих других странах, включая Австралию, Венгрию, Румынию, Кению, Молдову, Чехия, Польша, Гонконг, Южная Корея и др.

Таблица 2

Таблица 2. Подходы к тестированию на добропорядочность и профессиональную неподкупность в разбивке по странам¹³⁸.

№	Страна	Субъекты	Формы тестирования	Орган, проводимый тестирование	Правовая основа проверки	Правовые последствия
1	США (с 1994 года)	полиция	случайное и целевое	Бюро внутренних дел (IAB) ¹³⁹	регулируется на уровне законодательства каждого отдельного штата, например в Калифорнии, для сотрудников правоохранительных органов интeгрити – тестирование регулируется Законом о рекрутировании и найме сотрудников правоохранительных органов (пошаговая процедура, контроль за использованием информации, полученной в результате тестирования). В других штатах, включая Нью Йорк, Флорида и Иллинойс, тайное интeгрити – тестирование регулируется специальными полицейскими стандартами или этическими кодексами, которые устанавливают правила проведения таких проверок.	дисциплинарная и уголовная ответственность
2	Австралия (с 1996 года)	полиция, служба таможенного и пограничного контроля	целевое	Австралийская комиссия по борьбе с коррупцией в правоохранительных органах (ACLEI), затем середине 2023 года Национальная комиссия по борьбе с коррупцией (NACC)	в 2006 году был принят Закон об уполномоченном по вопросам добросовестности правоохранительных органов (Закон LEIC) ¹⁴⁰ Australian Commission for Law Enforcement Integrity Act 2006	дисциплинарная и уголовная ответственность
	Новый Южный Уэльс (с 1990 года)	полиция Австралии (AFP)	целевое	Управлением профессиональных стандартов полиции Нового Южного Уэльса	Закон о полиции 1990 года ¹⁴¹	дисциплинарная, административная и уголовная ответственность

¹³⁷ Knapp, R. E., Carson, J. S., & Johnston, D. R. (1972). The police integrity problem. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice; DCAF. (2021). Integrity Testing & Assessment: Toolkit. Geneva Centre for Security Sector Governance. URL: <https://www.dcaf.ch/integrity-testing-and-assessment-toolkit>

¹³⁸ Составлено автором

¹³⁹ со временем специализированное подразделение для разработки концепции тестирования, внедрения и анализа их воздействия, а также для передачи материалов для дальнейшего служебного или криминального использования, была создана в рамках IAB

¹⁴⁰ Закон об уполномоченном по вопросам добросовестности правоохранительных органов 2006 г №85 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00446>

¹⁴¹ Australian Federal Police Act 1979. (Cth). URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/afpa1979383/

	Виктория (с 1998 года) ¹⁴²	полиция Австралии (AFP)	целевое	В полиции Виктории имеется отдел проверки на добросовестность в рамках Департамента этических стандартов ¹⁴³	Закон о полиции 2013 года (Victoria Police Act 2013) и Кодекс поведения для полиции Виктории (Victoria Police Code of Conduct), регулируют процедуру проведения тайного интегрита – тестирования сотрудников полиции и устанавливают стандарты контроля за этическим поведением полиции	дисциплинарная, административная и уголовная ответственность
	Западная Австралия (с 2005 года)	полиция Австралии (AFP)	целевое	WAPOL и Комиссия по борьбе с коррупцией и преступностью (CCC)	тайное интегрита – тестирование регулируется Законом о полиции Западной Австралии 1892 года (Police Act 1892)	дисциплинарная, административная и уголовная ответственность
	Квинсленд	Федеральной полиции Австралии (AFP)	целевое	Комиссия по преступлениям и неправомерным действиям	тайное интегрита – тестирование проводится согласно положениям Закона о полиции 1990 года (Police Service Act 1990) и Кодекса поведения полиции Квинсленда (Queensland Police Service Code of Conduct)	дисциплинарная и уголовная ответственность
	Южной Австралии	Федеральной полиции Австралии (AFP)	целевое	проводятся Антикоррупционным отделом полиции Южной Австралии	тайное интегрита – тестирование регулируется Законом о полиции Южной Австралии 2012 года (South Australian Police Act 2012) и Кодексом поведения полиции Южной Австралии (South Australian Police Code of Conduct) и Политикой Южно – Австралийской полиции в отношении использования тайных интегрита – тестирований (South Australian Police Policy on the Use of Undercover Integrity Testing)	дисциплинарная и уголовная ответственность
Законодательство Тасмании также разрешает полиции Тасмании проводить проверки на добросовестность, но на практике этого не происходит. Полиция Северной территории не проводит проверки на честность из – за нехватки ресурсов						
3	Великобритания (с 1999 года)	полиция	целевое и случайное	Специализированные подразделения полиции	тайное интегрита – тестирование регулируется Законом о полиции и преступлениях 1984 года (Police and Criminal Evidence Act 1984), Законом об информации 2000 года (Freedom of Information Act 2000) и Законом о защите данных 2018 года (Data Protection Act, 2018)	дисциплинарная и уголовная ответственность
4	Грузия (с 2003 года)	государственные служащие и полиция	целевое и случайное	Центр тайного тестирования Министерства внутренних дел (с 2006 года для полиции) Агентство государственной инспекции (State Inspector's Service) с 2019 года для госслужащих	деятельность Центра тайного тестирования, регулируется Законом Грузии «О полиции», принятым в 2004 году. Нормативным актом, регулирующим инструкцию по проведению тайного интегрита – тестирования, является Правила тайного тестирования и ликвидации нарушений, утвержденные Распоряжением Министра внутренних дел Грузии от 14 февраля 2007 года	дисциплинарная и уголовная ответственность
5	Кения (с 2006 года)	государственные служащие и работники государственных учреждений	целевое и случайное	Служба интегрита Кении, Налоговое управление (KRA)	Закон о борьбе с коррупцией, принятый в 2003 году. Нормативным актом, который регулирует инструкцию по проведению тайного интегрита – тестирования, является Кодекс практической этики и правил поведения членов Службы интегрита Кении (Code of Ethics and Conduct for Integrity Officers), утвержденный в 2008 году.	дисциплинарная и уголовная ответственность
6	Чехия (с 2012 года)	Государственные служащие, сотрудники полиции, пенитенци	целевое и случайное	Генеральную инспекцию сил безопасности (GIBS), агентство IPM (Integrity Performance)	Закон о полиции (№ 273/2008 Coll.), Закон о защите персональных данных (№101/2000 Coll.), Закон о дисциплинарной ответственности государственных служащих (№ 312/2002 Coll.)	дисциплинарная и уголовная ответственность, а также штрафные санкции и занижение заработной платы

¹⁴² Prenzler, T., & Ronken, C. (2015). Police corruption: a global perspective. Springer. (с. 331).

¹⁴³ Porter, L. & Prenzler, T. (2011). *A National stocktake of police integrity strategies*. Brisbane: Australian Research Council Centre of Excellence in Policing and Security, Griffith University, p. 165

		арных служб и таможенной администрации		Management)		
7	Румыния (с 2007 года)	Государственные служащие, сотрудник и правоохранительных органов	целевое и случайное	Генеральное управление по борьбе с коррупцией (DGA) ¹⁴⁴ , Антикоррупционная прокуратура	Кодекс полицейской этики (Codul Deontologic al Polițiștilor), который был утвержден на основании статьи 28 Закона об организации и функционировании полиции Румынии (Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române), Закон о конфликте интересов № 159/2016 (Legea privind prevenirea și combaterea corupției), Закон о защите персональных данных (Legea nr. 677/2001 privind protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date)	дисциплинарная и уголовная ответственность
8	Польша (с 2009 года)	офицеры и высшее руководство о польской полиции, а также работники государственных структур	целевое и случайное (с помощью компьютерной программы)	специальный департамент при главном комиссаре польской полиции	процедура проведения тайного интегрита тестирования для сотрудников полиции в Польше регулируется Законом о полиции (ustawa o Policji) от 6 апреля 1990 года. Для проведения таких проверок в Польше в настоящее время действует соответствующий нормативный акт – Разделения организации государственных органов (rozporządzenie w sprawie organizacji oraz sposobu działania jednostki służby niejawniej). Этот документ регулирует правила проведения тайного интегрита – тестирования, включая процедуры обработки результатов проверок, защиты прав и свобод субъектов проверки, а также ответственности за нарушение правил. Он также определяет структуру и функции службы, которая занимается проведением тайного интегрита тестирования.	дисциплинарная, административная и уголовная ответственность
9	Венгрия (2012 года)	Правоохранительные органы и государственные служащие	целевое и случайное	Национальная служба охраны полиции (NPS)	Закон о борьбе с коррупцией (Corruption Prevention and Asset Recovery Act, Act CX of 2011), Закон о полиции Венгрии (Law on the Police of Hungary, Act XXII of 1994), Закон о защите персональных данных (Data Protection Act, Act CXII of 2011)	дисциплинарная и уголовная ответственность
10	Молдова (с 2013 года)	государственные служащие	случайное	Национальный центр по борьбе с коррупцией (NAC) и Служба разведки и безопасности (ISS)	Закон о полиции (Legea Poliției) № 264 – XIII от 18 ноября 1994 года, Кодексом полиции Молдовы о профессиональном поведении полицейских (Codexul de conduită profesională a polițistului), утвержденным приказом Министерства внутренних дел № 5 от 22 января 2016 года, Закон «О тестировании на профессиональную неподкупность» №325 от 23 декабря 2013 года	дисциплинарная ответственность
11	Гонконг (2016 год)	государственные служащие и полиция	целевое и случайное	Гонконгский правительственный департамент по борьбе с коррупцией (Independent Commission Against Corruption, ICAC)	Кодекс поведения полицейских (The Police General Orders), Закон о полиции Гонконга (Police Force Ordinance)	дисциплинарная, административная и уголовная ответственность
12	Южная Корея (с 1996 года)	Государственный и частный сектор, полиция, таможенники и	целевое и случайное	Комиссией по коррупции и ценностям публичной службы (Anti – Corruption & Civil Rights	Закон о полиции (Police Act) и постановления Комиссии по коррупции и ценностям публичной службы (Anti – Corruption and Civil Rights Commission, ACRC), Закон о государственной службе (Act on the Management of Civil Servants),	дисциплинарная, административная и уголовная ответственность

¹⁴⁴ создано как отдельное учреждение в 2005 году с полномочиями по предотвращению и противодействию коррупции среди персонала, подчиняющегося Министерству внутренних дел (включая полицию, пограничную охрану, жандармерию и пожарную охрану) с 2013 года DGA является частью Министерства внутренних дел

		налоговые органы		Commission, ACRC		
13	Сингапур	Государственный и полиция	целевое и случайное	Комиссией по борьбе с коррупцией (Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)	Закон о борьбе с коррупцией (Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) Act) и Положение о тайных проверках	дисциплинарная и уголовная ответственность
14	Япония (с 1976 года)	Государственные служащие, частный сектор, полиция	целевое	Агентство по борьбе с экономическими преступлениями или Национальный центр борьбы с коррупцией	Закон об опробовании (Law Concerning the Inspection and Provision of Evidence for Establishing Illicit Dealings by Public Officials)	дисциплинарная и уголовная ответственность
15	Китай (с 2018 года)	Государственные служащие, частный сектор, правоохранительные органы	целевое и случайное	Комиссия по контролю над коррупцией, Народная прокуратура и Народная полиция	Закон о борьбе с коррупцией» (Law on Anti – Corruption), принятый в 2018 году Закон о конфиденциальности переписки (Law on Guarding State Secrets and Law on Electronic Signature	дисциплинарная и уголовная ответственность

Анализ зарубежного опыта проверки на добропорядочность свидетельствует о незамедлительном положительном эффекте и достижения целей уже на начальном этапе внедрения данного антикоррупционного механизма.

Так, в Южном Уэльсе (Австралия) за первые три года¹⁴⁵ было проведено 90 целевых проверок, из которых только **треть** сотрудников полиции (27%) прошли проверку, 40% тестируемых (или 33 из 90) не прошли проверку, то есть совершили имитированное коррупционное или неэтичное действие¹⁴⁶. В отношении 17 сотрудников были возбуждены уголовные дела.

В Румынии за первые три года¹⁴⁷ проведено 118 таких проверок, в которых приняли участие 136 сотрудников полиции, из них почти **треть** сотрудников (38 человек или 28%) не прошли проверку, в отношении 31 сотрудника возбуждены уголовные дела¹⁴⁸. В 2011–2013 годах проведено 206 тестов с участием 239 сотрудников, из них уже только 16% (38 чел.) не прошли данное тестирование, что свидетельствует о снижении процента не прошедших тестирование **почти в двое** по сравнению с периодом между 2007 – 2010 годами.

Согласно Т. Хоппе, проверка на честность в Румынии имела немедленный положительный эффект, в том числе государственные чиновники стали более нерешительно требовать взятки (поскольку потенциальным тестируемым мог быть любой гражданин), а также увеличилось количество сообщений о предложениях взяток государственным

¹⁴⁵ с 1996-199 годы

¹⁴⁶ Prenzler, T., & Ronken, C. (2001). Police culture in Australia. Australian police journal, 55(4), 165-173; Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (2011). Annual report 2010-11. ACLEI, (7)

¹⁴⁷ с 2007-2010 годы

¹⁴⁸ Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security; DCAF. 2021. Police integrity testing

должностным лицам, что привело к сокращению числа граждан, предлагающих взятки¹⁴⁹.

В Венгрии за десять лет (с 2012 – 2022 годы) проведено 8 830 проверок, из которых только **один процент** (137 проверок) привел к уголовным или административным разбирательствам и 83 завершились окончательными судебными решениями¹⁵⁰. В 2022 году проведено 278 проверок, в результате которых возбуждено 13 уголовных дел¹⁵¹.

В США ежегодно до 2016 года проводилось около 500 – 600 случайных тестов и 25 – 30 целевых тестов¹⁵². Фактические данные свидетельствуют о сильной профилактической роли этих тестов, поскольку после десяти лет внедрения данного превентивного инструмента процент не прошедших тестирование составил всего несколько случаев в год¹⁵³.

В Молдове за непродолжительное время после внедрения проверки на профессиональную неподкупность число государственных чиновников, сообщивших о предложениях взяток, возросло *в 70 раз!!!*

Чиновники стали бояться просить взятки, поскольку любой гражданин, находившийся перед ними, мог быть потенциальным проверяющим на честность. Более того, госслужащие также начали сообщать о предложениях взяток от граждан: они подозревали, что эти предложения являются проверкой на добропорядочность, и хотели продемонстрировать свою честность¹⁵⁴.

Дополнительным положительным эффектом этого, стало сокращение числа граждан, предлагающих взятки, поскольку государственные чиновники начали сообщать о них.

Согласно отчету Комиссии по борьбе с коррупцией СРІВ Сингапура (Corrupt Practices Investigation Bureau, образована с 1952 года) за 2020 год проведено более 1500 проверок на профессиональную неподкупность, в том числе более 500 скрытых операций, в ходе которых было задержано около 100 лиц, обвиняемых в коррупции. Кроме того, в 2020 году возбуждены уголовные дела против 60 госслужащих и произведено более 60 арестов¹⁵⁵.

Проанализированный зарубежный опыт подтверждает проактивный эффект и профилактическую роль проверки на добропорядочность в сдерживании коррупционного поведения и других нарушений в государственных структурах.

Во-первых, проведение таких проверок помогает выявить нарушения

¹⁴⁹ Hoppe, T. Integrity testing: Too effective for corrupt countries? UNCAC Coalition. 31 October

¹⁵⁰ GRECO. 2023. Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Hungary

¹⁵¹ Corruption Prevention. 2023. International conference organised by the National Protective Service. 25 May

¹⁵² Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security; DCAF. 2021. Police integrity testing

¹⁵³ Нас, Р. 2016. Integrity testing in Poland — Issues, experience and practical comments. Internal Security; DCAF. 2021. Police integrity testing

¹⁵⁴ Садинов, Т. Тестирование на добропорядочность: сб. науч. ст. по материалам междунар. круглого стола «Актуальные вопросы противодействия коррупции» / Т. Садинов. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2024. – С. 48-110.

¹⁵⁵ <https://www.cpi.gov.sg/sites/default/files/CP%20Annual%20Report%202020%20-%20WEB.pdf>

на ранних стадиях, когда они еще не успели привести к серьезным последствиям.

Во-вторых, применение тайной проверки на неподкупность является фактором, оказывающим давление на государственные структуры и правоохранительные органы, заставляя сотрудников бояться наказаний за коррупционные действия. Это может привести к улучшению удовлетворенности работой государственных и правоохранительных органов и повышению уровня доверия в обществе.

В Европе, Европейский суд по правам человека установил в аналогичных случаях, что использование агентов под прикрытием и других тайных методов правоохранительными органами может быть необходимо для предотвращения и расследования серьезных преступлений.

Однако Суд также подчеркнул, что использование таких методов должно быть сбалансировано с правами человека, особенно с правом на справедливое судебное разбирательство. Это требует, чтобы каждое отдельное дело могло быть рассмотрено в суде и подвергнуто так называемой «субъективной судебной проверке».

Субъективный критерий, используемый Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) в таких случаях, фокусируется на намерениях государства и действиях сотрудников правоохранительных органов. В ходе проверки выясняется, склоняли ли сотрудники правоохранительных органов подозреваемого к совершению преступления или подстрекали его к этому, либо они просто предоставили подозреваемому возможность совершить преступление.

В рамках субъективной проверки суд учитывает следующие факторы:

- происхождение идеи совершить преступление: если идея совершить преступление исходила от сотрудников правоохранительных органов, а не от подозреваемого, это может свидетельствовать о провокации;

- постоянство и частота контактов сотрудников правоохранительных органов с подозреваемым: если сотрудники правоохранительных органов настойчиво контактируют с подозреваемым и побуждают его к совершению преступления, это может свидетельствовать о провокации;

- характер и размер побуждения: если сотрудники правоохранительных органов предлагают подозреваемому существенное побуждение или вознаграждение за совершение преступления, это может свидетельствовать о провокации;

- уязвимость подозреваемого: если подозреваемый уязвим и легко поддается убеждению или манипулированию со стороны сотрудников правоохранительных органов, это может указывать на попытку провокации.

Суд также подчеркнул, что проведение проверки должно основываться на разумных объективных основаниях, а не на предрасположенности лица к совершению противоправного деяния.

На родине института «проверки на добропорядочность», в США, суды постановили, что использование проверки на добропорядочность в целом

приемлемо, но она должна проводиться без принуждения, а задаваемые вопросы (обстоятельства проверки) должны быть связаны с должностными обязанностями сотрудника.

Если тестирование направлено на то, чтобы обмануть или заманить сотрудника в ловушку, оно может быть сочтено незаконным или неэтичным, а доказательства признаны недопустимыми.

В деле «Соединенные Штаты против Уайта (1971 г.)» Верховный суд США постановил, что использование электронного наблюдения сотрудниками правоохранительных органов не нарушает защиту Четвертой поправки от необоснованных обысков и конфискации, если наблюдение велось на основании ордера или признанного исключения что не требовался ордер¹⁵⁶.

В деле «Минелли против Швейцарии (1983 г.)» Европейский суд по правам человека постановил, что использование аудиозаписей, полученных частным следователем в ходе 4 уголовного процесса, не нарушало право обвиняемого на справедливое судебное разбирательство в соответствии со статьей 6 Европейской конвенции о правах человека¹⁵⁷.

В деле «Лопес Рибальда и другие против Испании (2019 г.)» Европейский суд по правам человека постановил, что использование видеонаблюдения в супермаркете для выявления краж сотрудниками не нарушает права сотрудников на неприкосновенность частной жизни в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции о правах человека, закона, поскольку наблюдение было соразмерным и необходимым для законной цели защиты собственности работодателя. Однако Суд также отметил, что использование скрытого наблюдения должно осуществляться с соблюдением соответствующих гарантий, таких как предварительное уведомление и оценка соразмерности¹⁵⁸.

Опыт **Австралии** так же свидетельствует о правовой проблеме, часто связанной с мерами прикрытия, которые являются провокацией¹⁵⁹.

В Федеральной полиции Австралии (AFP) признали, что «провокация могла возникнуть в контексте тестирования на честность, если тест проводился способом, который с большой вероятностью побудил субъекта к неэтичному, коррупционному или преступному поведению, которое он или она иначе не намеревались бы совершить».

Тем не менее, AFP изложила элементы законодательной и

¹⁵⁶ Информация об уголовном деле "Соединенные Штаты против Уайта", рассмотренном Верховным судом США в 1971 году: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/401/745.html>

¹⁵⁷ Информация об уголовном деле "Минелли против Швейцарии", рассмотренном Европейским судом по правам человека в 1983 году: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-63592%22%5D%7D>

¹⁵⁸ Информация об уголовном деле "Лопес Рибальда и другие против Испании", рассмотренном Европейским судом по правам человека в 2019 году: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-194541%22%5D%7D>

¹⁵⁹ Провокация была определена как "убедительная защита, при которой обвиняемый утверждает, что сотрудник правоохранительных органов или представитель государства приобрел доказательства, необходимые для возбуждения уголовного преследования обвиняемого, путем склонения обвиняемого к совершению преступного деяния того, чего в противном случае обвиняемый не совершил бы" (Институт правовой информации 2022)

административной базы, которые, по ее мнению, могли бы решить проблемы провокации, включая использование порогового теста, основанного на степени предполагаемой преступной деятельности¹⁶⁰.

Кроме того, чтобы избежать ситуации провокации, субъекты, работающие под прикрытием, участвующие в тестировании, **не должны** чрезмерно подстрекать, преследовать или чрезмерно поощрять испытуемого к совершению преступления.

В **Румынии** до 2011 года проверка на честность проводилась на основании секретных приказов министра внутренних дел. Однако этот подход столкнулся с критикой в ходе процесса интеграции Румынии в ЕС из-за его непрозрачности и возможности неправильного использования¹⁶¹. В результате практика изменилась с принятием в 2011 году законодательства, усиливающего надзор за операциями и обеспечивающего доступ общественности к методологии тестирования. Законодательством также предусмотрено, что запрещается провоцировать тестируемого на совершение проступков или уголовных преступлений¹⁶².

Более того, каждый аспект, связанный с организацией и проведением тестирования на добропорядочность, зафиксирован в документе под названием “План тестирования на профессиональную добропорядочность”, который включает информацию о категории персонала, подлежащей тестированию, участниках, версиях и резервных копиях мероприятий, технических и других деталях¹⁶³.

Аналогичным образом, в **Венгрии** меры по обеспечению добросовестности должны осуществляться в соответствии с правовыми гарантиями. После того, как в 2021 году вступила в силу поправка к закону о полиции, тестирование на честность может проводиться для всех сотрудников, находящихся под надзором правительства и его членов, за исключением министерства обороны¹⁶⁴. Прокурор должен быть проинформирован о порядке проведения проверки на неподкупность, так и о ее завершении. В случае с приказом необходимо представить подробный план, на основании которого прокурор принимает решение о том, одобрять ли тестирование в течение двух рабочих дней¹⁶⁵.

Основания для назначения теста не обязательно должны основываться на сведениях об отдельном сотруднике, но могут быть основаны на высоких

¹⁶⁰ Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI). 2011. Inquiry into Integrity Testing. Parliamentary joint committee on the Australian commission for law enforcement integrity

¹⁶¹ Мандич, Н., Джорджевич, Љ. (2016). Корупциони простори у Југоисточној Европи: прилагођавање у европској интеграцији [Электронный ресурс]. Београд: Фонд за отворено друштво. Режим доступа: http://www.cer.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Book-Corruption-Spaces-in-SEE_serbian.pdf

¹⁶² Мандич, Н., Джорджевич, Љ. (2016). Корупциони простори у Југоисточној Европи: прилагођавање у европској интеграцији [Электронный ресурс]. Београд: Фонд за отворено друштво. Режим доступа: http://www.cer.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Book-Corruption-Spaces-in-SEE_serbian.pdf

¹⁶³ Бюллетень по борьбе с коррупцией 2020: 27

¹⁶⁴ GRECO. 2023. Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Hungary

¹⁶⁵ EU Anti-Corruption Report. (n.d.). Hungary. Retrieved October 10, 2021, from <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62a60a96-384b-11e4-8b45-01aa75ed71a1/language-en>

коррупционных рисках, связанных с конкретной работой¹⁶⁶. Однако свобода выбора тестируемого субъекта не может быть поставлена под угрозу, и его нельзя принуждать к принятию предложения¹⁶⁷.

В контексте Совета Европы Самбей и Аллен рекомендовали, чтобы тестирование на целостность сопровождалось рядом мер предосторожности¹⁶⁸:

- существует правовая основа для проведения теста и все необходимые разрешения на месте;

- все этапы испытаний (включая подготовку) должны быть надлежащим образом зарегистрированы;

- это рассматривается как метод расследования последней инстанции, на который можно полагаться только тогда, когда другие меры были исчерпаны;

- использование тестирования пропорционально расследуемому проступку;

- прокуроры должны помогать следователям в формулировании стратегии и предоставлении рекомендаций по тестированию в отношении его осуществимости, достоверности и юридических вопросов.

Наконец, стоит отметить, что в разных юрисдикциях существуют разные подходы к регулированию того, кто несет ответственность за администрирование программ тестирования на добросовестность.

Хотя обычно это специализированные учреждения или подразделения правоохранительных органов¹⁶⁹, такие полномочия также могут быть делегированы законодательным путем. С 2012 года Австралия усилила антикоррупционные полномочия Австралийской таможенной и пограничной службы (ACBPS), благодаря законодательству, позволяющему им проводить проверку сотрудников таможенной и пограничной службы на добросовестность. В Молдове Национальный центр по борьбе с коррупцией (НАС) и Служба разведки и безопасности имеют полномочия проводить проверку на честности. В Чехии Генеральная инспекция сил безопасности (GIBS) отвечает за проверку добросовестности в полиции, тюрьмах и таможенных службах. Сотрудники инспекции обладают полицейскими полномочиями и могут инициировать проверку на честность, подав запрос в прокуратуру на утверждение.

Эта практика поднимает важную моральную (и юридическую) проблему провокации. Целевые проверки на добросовестность морально допустимы при соблюдении следующих трех условий (при условии соблюдения других, более общих условий, таких как условие, что метод проверки добросовестности является единственным возможным методом,

¹⁶⁶ Nagy, M. and Ripszám, D. 2021. Informal payments in healthcare, as an issue of Hungarian national security. *Büntetőjogi Szemle*, 2021/2. Szám

¹⁶⁷ Предотвращение коррупции 2023

¹⁶⁸ Sambei, A. and Allen, M. Integrity testing. Council of Europe. Retrieved October 10, 2021, Режим доступа: <https://rm.coe.int/16805871f3>

¹⁶⁹ Šakočius, A., 2021. Professional integrity testing and human rights. *Viešojoji politika ir administravimas*, Vol. 20(2): 299-311

доступным правоохранительным органам в отношении определенного типа правонарушения и что тип правонарушения является серьезным).

Во-первых, проверка на честность должна представлять собой целенаправленную проверку офицера (или группы офицеров), который обоснованно подозревается в совершении преступлений соответствующего рода.

Во-вторых, подозреваемому предъявляют или создают возможности ознакомления какими могут быть сценарии проверки на целостность.

В-третьих, подозреваемому предлагается следующее: (a) такое побуждение, которое обычно доступно подозреваемому; (b) такое, что от обычного полицейского можно было бы разумно ожидать сопротивления.¹⁷⁰

Наряду с этим, проверка на профессиональную добропорядочность может сыграть свою профилактическую роль только при соответствии следующим факторам:

- тестировщики должны обладать достаточной квалификацией, чтобы проводить проверки на высоком уровне профессионализма и этики. Они должны быть хорошо подготовлены как теоретически, так и практически в области добропорядочности и этических принципов. Только в этом случае проверка сможет дать точный и объективный результат;

- сценарии проверок должны быть разработаны таким образом, чтобы они максимально отражали реальные ситуации, в которых сотрудник может оказаться в процессе рутинной и повседневной работы. Сценарии должны быть строго согласованы с законодательством и нормами права, чтобы избежать недопустимости сценариев (доставка подарков на дом, перечисление денежных средств на картсчета и др);

- обеспечение неподкупности комиссии по добропорядочности также является крайне важным аспектом. Проверка должна проводиться с участием независимых представителей или общественных деятелей, состоящих из квалифицированных и объективных специалистов. Они должны строго следовать установленным процедурам, проявлять честность и непредвзятость при проведении проверок;

- перед проведением стартапа проверок необходимо провести мероприятия по обучению тестировщиков с целью ознакомления с темами, примерами сценариев и принципами, которые будут подвергнуты проверке с помощью теста. Они должны быть информированы о нормах и правилах, которые регулируют процесс проверки, чтобы они понимали, что от них ожидается и что им запрещено делать в ходе проверки.

¹⁷⁰ https://ebrary.net/45979/political_science/integrity_testing

Выводы:

Анализ международного опыта внедрения тайной проверки на добропорядочность свидетельствует о её значимости как эффективного антикоррупционного инструмента. Использование подобных проверок в различных странах показало, что этот механизм способствует снижению уровня коррупции и укреплению доверия к государственным и правоохранительным органам. Особенно важной является способность этого инструмента выявлять склонности к коррупционным действиям на ранних этапах, что позволяет оперативно предотвращать правонарушения.

Важной составляющей эффективности тайных проверок на добропорядочность является соблюдение правовых и этических стандартов, что обеспечивает баланс между противодействием коррупции и защитой прав человека. Европейский суд по правам человека и практика международных организаций подчёркивают, что тестирование должно быть соразмерным и обоснованным, исключая возможные провокации.

Также стоит отметить превентивный эффект тайных проверок. Возможность быть протестированным формирует у государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов устойчивый страх перед последствиями коррупционных действий, что является мощным фактором сдерживания. Это, в свою очередь, способствует формированию высоких моральных и этических стандартов в государственном секторе.

Наконец, качество проверок и их эффективность напрямую зависят от квалификации специалистов и независимости органов, проводящих тестирование. Тщательная подготовка тестируемых и реалистичное моделирование проверяемых ситуаций являются ключевыми факторами успеха тайной проверки на добропорядочность.

Таким образом, международный опыт подтверждает, что тайная проверка на добропорядочность является эффективным средством предупреждения коррупции и поддержания высоких стандартов честности и неподкупности в государственных структурах.

2.2 Регулирование конфликта интересов в публичном секторе

В Казахстане конфликт интересов официально признан актуальной проблемой на уровне государственной власти¹⁷¹.

Ученные и эксперты, занимающиеся изучением коррупции в

¹⁷¹ Тлембаева Жанна Урумбасаровна О некоторых проблемах правового регулирования конфликта интересов в Республике Казахстан // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-problemah-pravovogo-regulirovaniya-konflikta-interesov-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 02.09.2024)

Лукина, Т.Е. (2019). Правовое регулирование конфликта интересов в сфере науки Казахстана. Вестник КазНУ. Серия Юридическая, 186(1), 290-296

Кунанбаева, Н.С. (2018). Конфликт интересов в сфере науки: юридические аспекты. Вестник Правового университета, (1), 161-165

Рустамова, А.К. (2018). Конфликт интересов в науке: угрозы и меры предотвращения. Вестник Карагандинского университета, (4), 48-53. DOI: 10.31489/2018/4/48-53

Казахстане, сделали вывод о том, что в процессе трансформации механизма государственного управления проблема конфликта интересов является актуальной и возникает каждый раз, когда общественно значимые решения принимаются должностными лицами. Казахстанские ученые, такие как Альжанова А.К., Косанова Д.М., Нургалиев Ж.К., Сабденов А.М., Жусупов Б.Ж., Тлеубергенова А.А. сходятся во мнении, что регулирование конфликта интересов является одной из наиболее актуальных проблем в условиях модернизации государственного управления и противодействия коррупции¹⁷².

Несмотря на предпринятые шаги государства в противодействии коррупции, условием для совершения коррупционных правонарушений остается неурегулированный конфликт интересов, то есть ситуации, когда сталкиваются противоположные интересы, в рамках которых личная заинтересованность может повлиять на объективное и беспристрастное принятие решений. Несомненно, в целях предотвращения условий, способствующих коррупционным рискам, необходимо установить юридическую ответственность за недонесение о возникновении данного явления либо за оставление его неурегулированным.

Введение института урегулирования конфликта интересов предусмотрено международными обязательствами, которые вытекают из Конвенции ООН против коррупции.

Согласно Конвенции ООН, каждое государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять те системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение конфликта интересов¹⁷³.

В рамках **пятого раунда** мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Антикоррупционной Сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (визит мониторинговой группы в г. Астане состоялся 8 – 12 апреля 2024 г.) будет произведена оценка Казахстана по сфере «конфликт интересов и декларации активов». Одним из направлений оценки является **принятие эффективного законодательства** по управлению конфликта интересов.

¹⁷² Альжанова А.К. Проблемы регулирования конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан // Государственное управление и политика. – 2018. – № 2. – С. 45–50.

Косанова Д.М. Законодательство Республики Казахстан о конфликте интересов: проблемы правоприменения и пути их решения // Юридическая наука и практика. – 2019. – Т. 20, № 3. – С. 120–127.

Нургалиев Ж.К. Этические проблемы государственной службы и конфликт интересов в Республике Казахстан // Вестник Казахского национального университета. – 2020. – № 6 (100). – С. 98–104.

Сабденов А.М. Государственная служба Республики Казахстан: проблемы и перспективы регулирования конфликта интересов // Экономика и управление. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 67–72.

Жусупов Б.Ж. Практическое применение норм законодательства о конфликте интересов в Республике Казахстан // Вестник института законодательства Республики Казахстан. – 2020. – № 1. – С. 30–35.

Тлеубергенова А.А. Международные стандарты регулирования конфликта интересов и их применение в Казахстане // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 5. – С. 54–60.

¹⁷³ <https://protect.gost.ru/v.aspx?control=9CCB40FEDD2EB0E49310A87586C899A7&id=5f3ef0c2-4d58-474f-8676-1932cbec29ec&lang=ru>

Наряду с этим, урегулирование конфликта интересов является одним из элементов стандарта ISO 37001 «Системы менеджмента противодействия коррупции. Требования и руководство по применению» (национализирован РГП «Казахстанским институтом стандартизации и сертификации» - СТ РК 3049-2017 «Система менеджмента противодействия коррупции»)¹⁷⁴.

Стандарт определяет меры по предотвращению, обнаружению и урегулированию конфликта интересов, а также устанавливает требования к политике и процедурам по управлению конфликтом интересов.

Справочно: к Стамбульскому плану действий ОЭСР Казахстан присоединился в 2004 году, к Конвенции ООН против коррупции, ратифицированной в 2008 году, членство в Греко с 2020 года.

Тема конфликта интересов нашла свое отражение как в ключевых международных конвенциях, так и в рекомендательных и методических документах международных организаций.

Справочно: ООН:

- Конвенция ООН против коррупции;
- Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции.

Организация американских государств:

- Межамериканская конвенция против коррупции;
- Руководство для законодателя: Основные элементы конфликта интересов;
- Модельный закон о декларировании интересов, против коррупции, доходов, активов и обязательств.

G20

- Принципы высокого уровня по предупреждению и регулированию конфликта интересов.

Совет Европы:

- Рекомендация №R (2000)10 Комитета министров о кодексах поведения публичных должностных лиц;
- Пособие для законодателя по регулированию конфликта интересов.

ОЭСР:

- Рекомендации Совета о руководстве ОЭСР по регулированию конфликта интересов;
- Руководство ОЭСР по регулированию конфликта интересов на публичной службе: отчет об имплементации;
- Регулирование конфликта интересов в государственном секторе: пособие.

Наличие международных стандартов вовсе не означает, что существуют какие-либо единые общепринятые подходы к регулированию конфликта интересов. Скорее наоборот: международные соглашения оставляют странам большую свободу действий, и их подходы к формулированию соответствующего законодательства и выстраиванию необходимой инфраструктуры заметно различаются.

В этой связи, регулирование конфликта интересов широко признается одним из *ключевых* инструментов противодействия коррупции, соответствующие нормы внедрены в законодательство большинства стран (14

¹⁷⁴ Национальный стандарт Республики Казахстан «Система менеджмента противодействия коррупции. Требования и руководство по применению» утвержден приказом Председателя Комитета технического регулирования и метрологии от 16 ноября №318-од.

постсоциалистических стран (из 15 только в Армении отсутствует законодательство о конфликте интересов), страны ЕС, США, Канада, Австралия, Япония, Южная Корея, Великобритания, Бразилия и т.д.).

На основании анализа международного опыта можно отметить, что большинство стран закрепляют понятие конфликта интересов и устанавливают механизмы его регулирования в законодательном порядке. Одни страны используют специальные политики и нормативно-правовые акты, другие включают регулирование конфликта интересов в антикоррупционную политику.

Несмотря на то, регламентирование понятия и механизмов регулирования конфликта интересов является центральным механизмом, используемым в противодействии коррупции, в Казахстане данный институт реализован не в полном объеме.

Об этом свидетельствуют выводы научного сообщества и программно-стратегические документы. Так, в Концепции антикоррупционной политики отмечается, что в настоящее время не существует эффективного механизма предотвращения конфликта интересов в ходе выполнения государственных функций, и его создание и внедрение определены как перспективное направление развития антикоррупционной политики¹⁷⁵.

В виду отсутствия действенного механизма предотвращения конфликта интересов в Республике Казахстан, в Плане действий по реализации Концепции антикоррупционной политики заложено принятие **законодательных поправок** в части регламентации выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе и в квазигосударственном секторе (пункт 9 Плана).

Кроме того, согласно Концепции, предупреждение и урегулирование конфликта интересов, в том числе система декларирования интересов, «является важным превентивным механизмом» в борьбе с коррупцией (п. 12 ч. 3)¹⁷⁶.

Стоит отметить, что правовая регламентация регулирования конфликта в правоохранительных органах проигнорирована Концепцией, и вопрос урегулирование этого опасного явления в силовых структурах до сих пор остается открытым.

Эффективный механизм регулирования конфликта интересов состоит из нескольких элементов, в том числе определенного *понятийного аппарата* конфликта интересов, надежной *нормативно-правовой базы* и действенных механизмов *предотвращения, выявления и урегулирования* конфликта интересов.

¹⁷⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года №802 Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

¹⁷⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года №802 Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

Научным сообществом, также отмечается, что действенная система регулирования конфликта интересов состоит из нескольких элементов:

- *определенного понятийного аппарата* конфликта интересов;
- *надежной нормативно-правовой базы*;
- конкретных механизмов *предотвращения* и *разрешения* конфликта интересов, раскрытие *личных интересов*, при этом, необходимо требовать полного декларирования и обеспечивать обнародование заявленной информации. Одновременно, любая система раскрытия финансовой информации должна разрабатываться и внедряться с учетом конкретных условий страны¹⁷⁷.

Основополагающим элементом, с которого начинается разработка законодательства, является **определение понятия** конфликта интересов.

Формулировка этого определения имеет как теоретическое, так и практическое значение. Правильная формулировка, прописанная в законе, предоставляет правильные ориентиры для лиц, принимающих решения по поводу возникших проблем. Конфликт интересов является сложным и многозначным понятием в антикоррупционном законодательстве, которое часто остается недостаточно раскрытым. Именно поэтому считается необходимым и актуальным изучение законодательства зарубежных стран в разрезе существующих в них определений понятия «конфликта интересов».

Для достижения эффективного регулирования конфликта интересов необходимо выделить ключевые элементы, изучить применяемые подходы к их закреплению в нормативных актах, а также рассмотреть преимущества и недостатки альтернативных решений. Одним из важных моментов в предотвращении конфликта интересов является своевременное получение информации о ситуациях, которые могут привести к потенциальному конфликту.

С этой целью, в законодательстве необходимо предусмотреть обязанность сообщения не только о возникновении, но и о возможности возникновения конфликта интересов (о потенциальном конфликте интересов).

Термин «потенциальный конфликт интересов» используется в законодательстве США, Канады, странах Европейского Союза, Франции, Великобритании, Австралии, Россия, Украины, Киргизии и др. Некоторые страны используют кажущийся конфликт интересов (США, Канада, Австралия, страны ЕС, Великобритания, Сингапур, Новая Зеландия).

Согласно данным Международной антикоррупционной академии, существует 4 наиболее распространенные модели выявления конфликта интересов (таблица 1 «Обзор понятийного аппарата»):

1) противоречие **личных интересов** и **обязанностей** работника (Конфликт интересов – ситуация, когда возможность реализации служащими личных интересов (возможность получения служащим или связанными с

¹⁷⁷ Мессик Р.Э. Регулирование конфликта интересов: международный опыт декларирования и раскрытия активов // <https://www.researchgatenet/profile>.

ними лицами выгоды) может привести к ненадлежащему (небеспристрастному) исполнению им своих должностных обязанностей;

2) противоречие **личных интересов** работника и **общественных интересов** (Конфликт интересов – ситуация, когда личный интерес служащего (возможность получения служащим или связанными с ними лицами выгоды) противоречит или может нанести вред публичному интересу;

3) противоречие **должностных полномочий** и **личных интересов** работника (Конфликт интересов – ситуация, в которой лицо при реализации своих полномочий осуществляет действие или принимает решение в рамках своих должностных обязанностей, которые объективно могут быть восприняты как направленные на удовлетворение его личных интересов или интересов связанных лиц);

4) смешанная модель.

Таблица 3

Таблица 3. Обзор зарубежного опыта понятийного аппарата конфликта интересов¹⁷⁸

Государство	Понятие	Модель	НПА
Казахстан	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	1	Закон о противодействии коррупции, Закон о государственной службе
Австралия	реальный конфликт интересов возникает при наличии конфликта между общественным долгом и личными интересами работника, что неправомерно влияет на работника при исполнении им своих обязанностей. очевидный конфликт интересов возникает, когда кажется, что личные интересы работника могут ненадлежащим образом повлиять на выполнение им своих обязанностей, но на самом деле это не так.	1	Руководство по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Австралии (APS Values and Code of Conduct in practice) Закон о конфликте интересов (Conflict of Interest Act)
Великобритания	реальный конфликт интересов – когда существующий внешний интерес влияет или мог повлиять на способность должностного лица надлежащим образом выполнять свои обязанности; потенциального конфликта интересов – когда способность должностного лица надлежащим образом выполнять свои обязанности может быть подвержена влиянию внешнего интереса в будущем; мнимого конфликта интересов – когда способность надлежащим образом выполнять возложенные на служащего обязанности может быть обоснованно воспринята как подверженная влиянию внешнего интереса (т.е. когда разумный наблюдатель может предположить, что имеет место конфликт интересов)	1	Министерства Кабинета Министров Кодекс Рекомендации по декларированию и регулированию внешних интересов на государственной службе (Guidance on Declaration and management of outside interests in the Civil Service) Кодекса поведения членов Парламента, а также Правил регистрации и декларации интересов членов Парламента
Вашингтон, США	Конфликт интересов возникает при наличии финансовых, прямых или косвенных интересов государственного должностного лица или при участии в сделке, бизнесе либо профессиональной деятельности с иными лицами, либо при принятии на себя обязательств любого характера, противоречащих надлежащему исполнению своих обязанностей	1	Wash. Rev. Code Ann. § 42.52.020
Италия	ситуация конфликта интересов возникает, когда решения, требующие беспристрастности, принимаются государственным должностным лицом, у которого есть, даже потенциально,	1	Закон от 20 июля 2004 года № 215 «Правила разрешения конфликтов интересов» (Legge

¹⁷⁸ Составлена авторами самостоятельно

	частные интересы, находящиеся в противоречии с публичными интересами, за выполнение которых он несет ответственность. Частный интерес, это интерес который может противоречить общественным интересам, может иметь финансовый, экономический характер или проистекать из особых связей родства, близости, сожительства или привычной ассоциации с получателями административных действий		20 luglio 2004, n. 215 «Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi») п. 1, 49 и 50 Закона (13G00081) от 6 ноября 2012 года № 190, Статья 6 Закона № 241/1990.
Армения	Конфликт интересов – установление собственных интересов должностным лицом или управление интересами аффилированного с ним лица, которое может использовать свои полномочия при осуществлении действия или ситуация принятия решений Ситуация, когда служащий при реализации официальных полномочий может совершить действия, затрагивающие его личные интересы (приносящие выгоду или наносящие ущерб служащему или связанным с ним лиц)	1	Закон Республики Армения от 23 марта 2018 года № 206-Н «О публичной службе» (ԱՅԱՍԱԿՆԻ ԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔ ԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՍՊՍԻՆ)
Бразилия	ситуация, возникающая в результате столкновения публичных и частных интересов, которые может поставить под угрозу коллективные интересы или ненадлежащим образом повлиять на работу государственной службы	1	Закон № 12813/2014, Закон о столкновении интересов (№ 12.813), Закон от 16 мая 2013 года № 12.813 «О регулировании конфликта интересов при замещении должностей или работе в федеральных органах исполнительной власти и последующих ограничениях на замещение должностей или работу» (Lei nº 12.813, de 16.05.2013 Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego)
Канада	Должностное лицо находится в ситуации конфликта интересов, если оно осуществляет полномочия, обязанности или функции, которые создают возможность для продвижения его личных интересов, или интересов его родственников или друзей, или интересов других лиц.	1	Закон о конфликте интересов, Закон от 2006 года «О предотвращении конфликта интересов» (Conflict of Interest Act, 2006); Совет Казначейства. Директива о конфликте интересов (Treasury Board. Directive on Conflict of Interest); Совет Казначейства. Кажущийся конфликт интересов (Treasury Board. Apparent Conflict of Interest)
Мексика	Конфликт интересов – возможное влияние на беспристрастное и объективное выполнение функций государственными служащими их личных, семейных и деловых интересов	1	Общий закон от 18 июля 2016 года «Об административной ответственности» (Ley General de Responsabilidades Administrativas); Общий закон от 18 июля 2016 года «О национальной антикоррупционной системе» (Ley General del Sistema Anticorrupción)
Украина	реальный конфликт интересов – конфликт между личными интересами лица и его или ее официальными или представительскими полномочиями, который влияет на объективность и беспристрастность процесса принятия решений или принятие действий (бездействие) в рамках реализации таких полномочий	1	Закон от 14 октября 2014 года № 1700 – VII «О предупреждении коррупции» (Про запобігання корупції)
Россия	Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) ...влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей (осуществления полномочий)		Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации

			Федерации»
Молдова	Конфликт интересов – ситуация, в которой субъект декларирования имеет личный интерес, который влияет может повлиять или кажется, что влияет, на беспристрастное и объективное выполнение возложенных на него законом полномочий и обязанностей		Закон от 17 июня 2016 года № 133 «О декларировании имущества и личных интересов» (Lege Nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale)
Словакия	Конфликт интересов - ситуация, при которой публичное должностное лицо при исполнении своих функций отдает предпочтение личным интересам над общественными	2	Государственного бюджета 2019 года этический кодекс служащих, Конституционный закон от 26 мая 2004 года № 357/2004 «О защите общественных интересов при выполнении функций государственного управления» (Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov)
Чехия	Конфликт интересов – ситуация, возникающая в результате противоречий между общественными и личными интересами государственного служащего при исполнении служебных обязанностей. В рамках целей этого закона предполагаемое получение личной или материальной выгоды считается личным интересом	2	Чешский закон о конфликте интересов (159/2006 Col.)
Литва	Конфликт интересов – это состояние конфликта между общественным долгом и частными интересами должностного лица, при котором у него имеются частные интересы, прямые или косвенные, которые влияют, могут влиять или казаться, что влияют на деятельность несправедливым образом. – «фактический конфликт интересов» – ситуация, при которой частные интересы должностного лица влияют, повлияли или могли повлиять на недобросовестное исполнение им своих служебных обязанностей и ответственности; – «кажущийся конфликт интересов» – это ситуация, в которой частные интересы должностного лица по внешнему виду или форме оказывают влияние, влияют или могут повлиять на недобросовестное исполнение своих служебных обязанностей, но на самом деле влияние не имело место, не происходит или вряд ли произойдет: – «возможный конфликт интересов» – ситуация, при которой частные интересы должностного лица могут вызвать в будущем возникновение фактического или кажущегося конфликта интересов, если должностное лицо было привлечено к выполнению определенных обязанностей или ответственности; – «индивидуальный конфликт интересов» — ситуация с конфликтом интересов одного из трех вышеуказанных типов, возникающая в каждом конкретном случае и связанная с принятием особого решения; – «постоянный конфликт интересов» – ситуация, при которой конфликт интересов может возникать неоднократно и/или часто в будущем	2	Закон от 2 июля 1997 № VIII – 371 «О регулировании общественных и частных интересов на государственной службе» (Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas), Закон № 9367 от 7 апреля 2005 года «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении общественных функций»
Грузия	несовместимость интересов в публичном учреждении является противопоставление имущественных или иных личных интересов публичного служащего интересам публичного учреждения	3	Закон Грузии о несовместимости интересов и коррупции в публичном учреждении от 27 октября 2015 года №4358(საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ)
Испания	лицо, занимающее высокую должность, вовлечено в конфликт интересов, когда принимаемое решение...может затронуть его интересы, экономического или профессионального характера, поскольку повлечет за собой выгоду или убытки для таких интересов	3	Закон от 30 марта 2015 года «Об исполнении должностных обязанностей лицами, замещающими высшие должности исполнительной власти» (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado)
Чили	Конфликт интересов при выполнении публичных функций возникает, когда общественные интересы, на удовлетворение которых направлено осуществление публичных функций, вступают в противоречие с личными интересами, материальной или иной природы, лица, реализующего публичные функции, или связанных с ним в силу закона третьих лиц, либо если возникают обстоятельства, влияющие на беспристрастность такого лица при реализации своих полномочий	4	Закон от 5 января 2016 года № 20.880 «О неподкупности гражданской службы и предотвращении конфликтов интересов» (Ley 20.880 de 5 enero 2016, Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses)

Хорватия	Конфликт интересов возникает, когда личные интересы должностного лица вступают в противоречие с общественными интересами, в частности, когда личный интерес должностного лица влияет, может повлиять или можно обоснованно рассматриваться как влияющий на его/ее беспристрастность при исполнении должностных обязанностей	4	Закон от 16 февраля 2011 года № 22 «О предотвращении конфликта интересов» (Zakon o sprječavanju sukoba interesa)
Кыргызской Республики	Конфликт интересов – конфликт между общественно-правовыми обязанностями и личными (частными) интересами лиц (государственные и муниципальные служащие, руководителей учреждений, организаций или предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, лица осуществляющих трудовую деятельность в государственных органах), при котором их личные (частные) интересы влияют или могут повлиять на выполнение ими должностных обязанностей, что приводит или может привести к нарушению прав и интересов граждан, организаций или государства. Конфликт интересов может быть потенциальным, реальным и произошедшим; личный (частный) интерес (заинтересованность) – материальная и/или иная выгода, в том числе преимущество, которые стремится получить лицо, для себя и/или близких лиц в результате выполнения своих должностных обязанностей; общественный интерес – заинтересованность общества в том, чтобы лица при выполнении своих должностных обязанностей принимали беспристрастные и законные решения; потенциальный конфликт интересов – ситуация, при которой личные интересы лиц при определенных условиях могут негативно повлиять на выполнение ими своих должностных обязанностей; реальный конфликт интересов – ситуация, при которой личные (частные) интересы лиц прямо затрагивают выполнение ими своих должностных обязанностей; произошедший конфликт интересов – ситуация, когда акты или договоры лиц были приняты или заключены наличием в них конфликта интересов;	4	Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 года № 206 (11) «О конфликте интересов»
Республики Узбекистан	ситуация, при которой между личными интересами работника государственной организации, его близких родственников и связанных с ним лиц возникает и наступает противоречие прав и законных интересов граждан, организации или государства (существующий конфликт интересов) либо может возникнуть (предполагаемый конфликт интересов);	4	Закон Республики Узбекистан «О предотвращении конфликта интересов» ИД –60813
Франция	любое вмешательство между общественными интересами и общественными или частными интересами, которые оказывают воздействие или могут оказать воздействие на независимое, беспристрастное и объективное осуществление функции представляет собой конфликт интересов	2	Закон № 2013-907 от 11 октября 2013 года «О прозрачности общественной жизни»

Опыт зарубежных стран демонстрирует большое разнообразие подходов к институту регулирования конфликта интересов.

Таблица 4

Таблица 4. Международный обзор механизмов предотвращения конфликта интересов¹⁷⁹

№	Государство	Механизм предотвращения	Ведомство, занимающееся вопросами конфликта интересов
1	Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> - запрет на принятие материального вознаграждения, подарков или услуг за действия или бездействие в пользу лиц, их предоставивших; - недопустимость конфликта интересов; - декларация доходов; - этический кодекс; - период остывания один год (Трудовой Кодекс, Закон об акционерных обществах) - тренинги 	Уполномоченный по этике

¹⁷⁹ Составлена авторами самостоятельно

2	Литва	<p>Закон о согласовании общественных и частных интересов на государственной службе</p> <ul style="list-style-type: none"> - несовместимость государственной должности государственного должностного лица с другими государственными должностями; - несовместимость государственной должности должностного лица с членством и должностями в других организациях публичного или частного права; - запрет на иную деятельность, связанную с получением прибыли, за исключением отдельных видов деятельности, т.е. науки, образования, спорта, владения недвижимостью - запрет на установление деловых отношений между государственными должностным лицом и организациями, в которых имеются его частные интересы; - запрет на «вращающиеся двери» («занятие бывшими чиновниками ключевых постов в экономике»); - запрет или ограничение на принятие подарков и правила о «повседневном» конфликте интересов - четкие инструкции в отношении действий и поведения государственных должностных лиц, когда они обнаруживают, что находятся в ситуации реального, воспринимаемого или потенциального конфликта интересов 	Главная комиссия по вопросам служебной этики (ГКСЭ)
3	Латвия	<p>Закон о предупреждении конфликта интересов в деятельности государственных служащих</p> <ul style="list-style-type: none"> - административно-правовая система санкций за минимальные нарушения; - попечители по этике в каждом учреждении; - основные ситуационные методы предупреждения (самоотказ, исключение, уведомление о конфликте интересов). 	Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB)
4	Словения	<p>Закон о несовместимости государственной функции с коммерческой деятельностью</p> <ul style="list-style-type: none"> - запрет на участие в коммерческой деятельности; - декларирование доходов и имущества; - ограничения на принятие подарков и других льгот; - тренинги и обучение по этическим вопросам; - основные ситуационные методы предупреждения (самоотказ, исключение, уведомление о конфликте интересов) 	Комиссия по предотвращению коррупции (КПК)
5	Словакия	<p>Закон № 545 от 2004 г. о защите интересов государственных должностных лиц, Закон о государственной службе (политические назначения в государственном секторе, выборные должностные лица, высшие политические и государственные служащие, государственные служащие, служащие государственного сектора)</p> <ul style="list-style-type: none"> - уведомление о личных интересах до обсуждения; - декларирование активов и интересов; - ограничения на получение подарков; - внешняя деятельность; - ограничения на трудоустройство после ухода с государственной службы; - обучение государственных служащих; - механизмы анализа и смягчения рисков конфликта интересов; - основные ситуационные методы профилактики (самоотказ, исключение, уведомление о конфликте интересов); - Кодексы этики министров, специальных советников, государственной службы; - приведены основные ситуационные методы профилактики (самоотказ (отказ), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов) Кодексом этики министров, Кодексом поведения специальных советников и Кодексом государственной службы, Кодекс управления государственной службой, Парламент и этические кодексы судебной системы 	Управление правительства Словацкой Республики — Департамент по предотвращению коррупции
6	Польша	<p>Закон о сокращении возможностей заниматься предпринимательской деятельностью лицам, выполняющим государственные функции</p> <ul style="list-style-type: none"> - ограничения на участие в коммерческой деятельности; - декларирование доходов и имущества; - ограничения на принятие подарков; - тренинги и обучение по этическим вопросам 	Центральное антикоррупционное бюро (СВА)
7	Грузия	<p>Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе</p> <ul style="list-style-type: none"> - декларирование активов и интересов; - ограничения на принятие подарков и льгот; - ограничения на занятие другой оплачиваемой деятельностью; - тренинги и обучение по вопросам этики; - механизмы предотвращения "вращающихся дверей" 	Бюро государственной службы
8	Узбекистан	<p>Закон о борьбе с коррупцией</p> <ul style="list-style-type: none"> - декларирование доходов и имущества; - ограничения на принятие подарков и других льгот; - ограничения на занятие иной оплачиваемой деятельностью; - тренинги и обучение по вопросам этики; - механизмы предотвращения конфликта интересов 	Агентство по противодействию коррупции Республики Узбекистан
9	Кыргызстан	<p>Закон о конфликте интересов</p> <ul style="list-style-type: none"> - декларирование доходов и имущества; - декларирование интересов; - ограничения на принятие подарков и услуг; - ограничения на занятие иной оплачиваемой деятельностью; 	Антикоррупционная служба при Государственном комитете национальной безопасности

		- тренинги и обучение по вопросам этики; - механизмы предотвращения "вращающихся дверей"	
10	Бельгия	Королевский указ и от 2 октября 1937 г. ¹⁸⁰ - запрет на пожертвования, подарки, вознаграждения и льготы (статья 3, статья 8); - ограничения на параллельно оплачиваемые должности (по официальному заявлению) (статья 12); - ограничения на назначение на дополнительные должности (статьи 15, 16) Некоторые федеральные Королевские указы о Системе внутреннего контроля в органах исполнительной власт, Специальный закон, Обыкновенный и специальный законы от 2 мая 1995 г. - декларирование имущества и активов; - декларирование интересов; - обучение; - предусмотрены основные ситуационные методы предупреждения (самоотказ (отказ), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов)	Федеральная комиссия по этике
11	Австрия Incompatibility Act (1983, last amended 2013) regulates for Ministers and MPs.	Federal Constitutional Law – B – VG. No. 1/1930 ¹⁸¹ Федеральный конституционный закон – В – VG, Федеральный закон о прозрачности и несоблюдении для высших органов власти и других государственных должностных лиц (Unv – Transparenz – G) - декларирование финансовых интересов и активов; - правила о несовместимости должностей и профессиональной деятельности до или во время пребывания в должности; - ограничения о замещении других должностей после ухода с поста; - командировки; - ограничения на принятие подарков; - тренинги ¹⁸² ; - приведены основные ситуационные методы предупреждения (самоотказ (отказ), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов)	Федеральное бюро по предотвращению коррупции (БАК)
12	Италия	Общий кодекс поведения для государственных служащих (Президентский указ 62/2013) ¹⁸³ и Закон о конфликте интересов 159/2006 ¹⁸⁴ - ограничения на дисквалификацию; - ограничения на несоблюдение; - включая доходы, проценты, активы и копии их последних налоговых деклараций (для членов правительства и высокопоставленных государственных служащих) декларирование и публикация; - декларация интересов, в том числе для депутатов; - ограничения в приеме на работу после ухода с государственной службы; - тренинги; - ограничения на трудоустройство после ухода с государственной должности Члены парламента, как правило, обязаны избегать конфликта интересов, не могут выступать в качестве представителей частных предприятий и не могут одновременно занимать руководящие и руководящие должности; - приведены основные ситуационные методы профилактики (самоотказ (отказ), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов)	Национальное антикоррупционное управление (ANAC)
13	Чехия	Общее ограничение на предотвращение конфликта интересов также распространяется на министров и государственных должностных лиц. Также они не могут заключать государственные контракты или быть приняты на работу в течение одного года после ухода с должности в организации, которые они контролировали в течение предыдущих трех лет. Кроме того, министры не могут выполнять представительские функции в частных предприятиях ¹⁸⁵ Предусмотрены основные ситуационные методы предупреждения (самоотказ (самоотвод), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов)	Министерство юстиции; Совет правительства по координации борьбы с коррупцией
14	Дания	Закон о государственных служащих (2004 г., последние изменения внесены в 2016 г.) регулирует конфликт интересов Премьер – министра, министров или членов Парламента..	Агентство по модернизации при Министерстве финансов

¹⁸⁰ Federal Act on transparency and incompatibilities for the persons in the highest offices and other public officials (Unv-Transparenz-G). No. 330/1983 // https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1983_330/ERV_1983_330.pdf.

¹⁸¹ Federal Constitutional Law - B-VG. No. 1/1930 // https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.

¹⁸² Awareness-raising measures and Education/Germany.pdf.

¹⁸³ UNODC. Country Review Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland // https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2020_11_16_UK_Final_Country_Report.pdf

¹⁸⁴ UNODC. Country Review Report of Italy // https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf.

¹⁸⁵ UNODC. Country Review Report of the Czech Republic // https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2020_11_16_CZ_Final_Country_Report.pdf

		Запрет для государственных служащих заниматься второй профессией, если это может привести к конфликту интересов	(Moderniseringsstyrelsen)
15	Германия	<p>Федеральный закон Германии об административных процедурах¹⁸⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> - ограничения на дисквалификацию (статьи 20-21); - ограничения на параллельно оплачиваемые должности (путем подачи официального заявления); - декларирование финансовых и нефинансовых интересов и обязательств¹⁸⁷. <p>Закон, регулирующий правовое положение членов федерального правительства и Закон о правовом положении парламентских секретарей (нем. Gesetz über die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre, сокращённо ParlStG)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ограничения на последующее трудоустройство после ухода с государственной службы (Кодекс поведения депутатов Бундестага); - декларация подарков; - декларация пожертвований; - декларация внешних мероприятий, в том числе спонсируемых поездок. <p>Депутаты Бундестага должны заявлять о сделках, обязательствах или значительных активах с лоббистами и другими третьими лицами, если они не владеют более 25 процентами прав голоса, за исключением акций в частной корпорации или товариществе;</p> <p>В то же время Закон «О государственных служащих»</p> <ul style="list-style-type: none"> - запрет на получение подарков; - запрет на занятие дополнительной должности; - обучение. <p>Основными ситуационными методами профилактики являются самоотказ от участия, исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов</p>	Федеральное министерство внутренних дел (Bundesministerium des Innern)
16	Великобритания	<p>Рекомендации по декларированию и регулированию внешних интересов на государственной службе (Guidance on Declaration and management of outside interests in the Civil Service¹⁸⁸)</p> <ul style="list-style-type: none"> - декларирование служащими внешних интересов (outside interests); - открытое обсуждение регулирования таких интересов между служащими и руководством. <p>В целом, решение о том, какие интересы следует декларировать, принимается служащим самостоятельно – для этого ему необходимо оценить, насколько тот или иной интерес имеет отношение или пересекается с его должностью/обязанностями. Вместе с тем, в Рекомендациях приводится минимальный перечень подлежащих декларированию интересов¹⁸⁹.</p> <p>Минимальный перечень подлежащих декларированию интересов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – личные интересы; – наличие семейных или иных личных отношений, которые могут повлиять на объективность служащего; – финансовые интересы; – возможность получить финансовую выгоду в процессе выполнения обязанностей или намеренно помешать кому-то другому получить финансовую выгоду; – владение акциями организаций, в [успешной] деятельности которых заинтересованы его коллеги, руководство или, если применимо, орган; – работа по совместительству; – любая иная оплачиваемая работа, а также деятельность, которая не оплачивается напрямую, но может принести финансовую выгоду третьим лицам; – деятельность на добровольной основе; – предыдущие места работы и иные типы занятости, в том числе замещение выборных должностей; – коммерческие интересы – наличие интереса в какой-либо организации (включая руководство организацией), для продвижения которого служащий может использовать свое служебное положение; – осведомленность об инсайдерских сделках; – наличие прямых или косвенных финансовых или иных личных интересов, которые могут быть восприняты как ставящие под угрозу беспристрастность и независимость служащих в процессе закупок; – иные значимые интересы. <p>В соответствии с Руководством, декларировать внешние интересы служащие должны:</p>	

¹⁸⁶ AALEP. Conflict of interest laws in EU member states // <http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states>

¹⁸⁷ Administrative Procedure Act of May 25th 1976 *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* // https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/gesetzentexte/VwVfg_en.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹⁸⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-and-management-of-outside-interests-in-the-civil-service/declaration-and-management-of-outside-interests-in-the-civil-service>

¹⁸⁹

https://anticor.hse.ru/main/news_page/v_velikobritanii_opublikovany_rekomendatsii_po_regulirovaniyu_konflikta_interesov

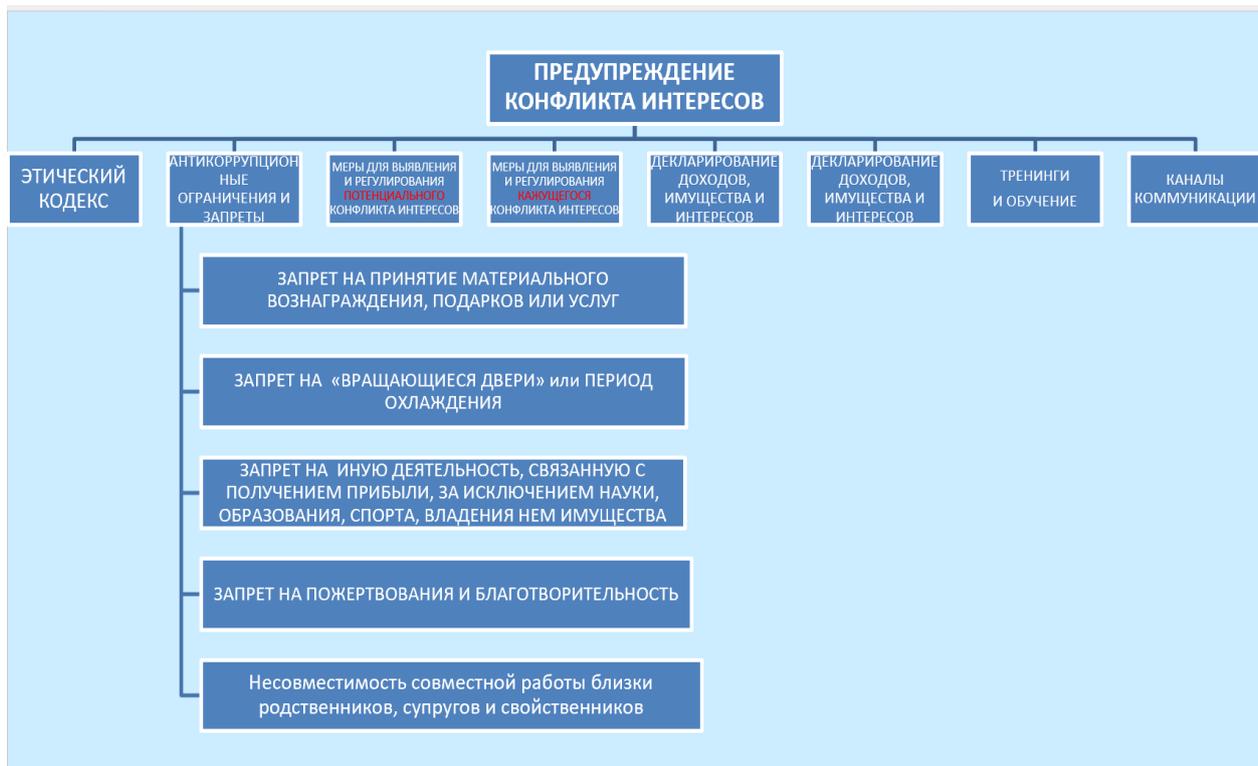
		<ul style="list-style-type: none"> – при поступлении на службу (в том числе в форме прикомандирования); – при переходе с одной должности на другую (в том числе в форме прикомандирования); на постоянной основе – в частности, служащие Высшей государственной службы (Senior Civil Service – SCS) должны ежегодно подтверждать актуальность своих деклараций интересов; – в процессе найма – полезным является декларирование интересов еще на этапе собеседования для определения совместимости интересов кандидата с возлагаемыми на него обязанностями. <p>Одновременно декларированию подлежат внешние интересы членов семьи и близких друзей служащего в той степени, в которой он осведомлен о таких интересах. Перечень «членов семьи» при этом является открытым и может включать, например, супругу (супруга) служащего, его детей, родителей, братьев и сестер, однако в каждом конкретном случае круг таких лиц определяется отдельно, с учетом таких факторов, как регулярность контактов и близость семейных связей. Так, отсутствие у служащего личных контактов с братом или сестрой, скорее всего, будет означать и отсутствие необходимости декларировать их интересы, в то время как интересы некровных родственников, связанных со служащим через заключение брака, с которыми он регулярно поддерживает связь, могут заслуживать внимания с точки зрения возможных конфликтов интересов (например, если должность служащего позволяет заключать контракты с организацией, в которой работают такие родственники).</p> <p>Меры по урегулированию реальных конфликтов интересов должны приниматься в обязательном порядке, потенциальные или мнимые конфликты интересов могут оставаться неурегулированными при условии принятия эффективных мер по смягчению их последствий</p>	
17	Австрия Incompatibility Act (1983, last amended 2013) regulates for Ministers and MPs.	<p>Federal Constitutional Law – B – VG. No. 1/1930¹⁹⁰</p> <p>Федеральный конституционный закон – B – VG, Федеральный закон о прозрачности и несоблюдении для высших органов власти и других государственных должностных лиц (Unv – Transparenz – G)</p> <ul style="list-style-type: none"> – декларирование финансовых интересов и активов; – деятельность супруга; – правила о декларировании интересов; – внешняя деятельность: политическая деятельность; – внешняя деятельность: почетные должности; – внешние мероприятия: конференции; – зарубежная деятельность: публикации; – профессиональная тайна; – профессиональная честность; – правила о несовместимости должностей и профессиональной деятельности до или во время пребывания в должности; – ограничения о замещении других должностей после ухода с поста; – командировки; – принятие подарков; – тренинги¹⁹¹. <p>Приведены основные ситуационные методы предупреждения (самоотказ (отказ), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов)</p>	Комиссия государственной службы Австралии (APSC)
18	США	<p>18 USC § 208: Федеральное законодательство о конфликте интересов, 5 CFR § 2635.402: Участие в деятельности с конфликтом интересов, 5 CFR § 2635.502: Личные и деловые отношения¹⁹²</p> <ul style="list-style-type: none"> – декларирование имущества и процентов; – ограничения по взносам, бонусам и подаркам; – ограничения на получение и предоставление займов или вознаграждений эксперту финансовой организации – запрет на вознаграждение за направления в реабилитационные центры, лечебные учреждения и лаборатории; Также стоит обратить внимание, что в каждом штате действуют свои правила и стандарты. <p>Приведены основные ситуационные методы предупреждения самоотказ (отказ), исключение (исключение), уведомление о конфликте интересов</p>	Управление по вопросам правительственной этики (Office of Government Ethics, OGE)

Проанализировав зарубежный опыт, можно сделать вывод, что институт регулирования конфликта интересов включает в себя механизмы предотвращения, выявления и урегулирования данного явления.

¹⁹⁰ Federal Constitutional Law - B-VG. No. 1/1930 // https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.

¹⁹¹ Awareness-raising measures and Education/Germany.pdf.

¹⁹² U.S. Code § 223 - Repealed. Pub. L. 87-849, § 1(c), Oct. 23, 1962, 76 Stat. 1125] // <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/223>



Предупреждение конфликта интересов является существенным элементом процесса регулирования конфликта интересов и включает в себя разнообразные меры, направленные на раннее выявление и пресечение **потенциального** конфликта интересов. Этот механизм способствует повышению доверия общества к государственным органам и их представителям, а также стимулирует прозрачность и открытость принятия решений.

Важным аспектом предупреждения конфликта интересов является разработка и применение соответствующих нормативных актов, таких как Этические кодексы, правила или положения по конфликту интересов, которые включают в себя формы возможных сценариев, связанных с

¹⁹³ составлена авторами самостоятельно

¹⁹⁴ составлена авторами самостоятельно

конфликтом интересов. Введение этических норм и правил помогает сотрудникам осознать их обязанности и предостерегает от потенциального конфликта интересов.

Антикоррупционные запреты и ограничения, такие как запрет на получение материальных выгод, подарков или услуг, введение периода "охлаждения", запрет на переход между государственной службой и квазигосударственным сектором, запрет на пожертвования и благотворительность, запрет на владение ценными бумагами, открытие и владение счетов (вкладов) в иностранных банках, занятие любой другой деятельности, связанной с получением дохода, за исключением научной, образовательной, спортивной и владения недвижимостью, играют важную роль в предотвращении конфликта интересов и противодействии коррупции.

Декларирование доходов, имущества и интересов в государственных органах является необходимым инструментом для предотвращения конфликта интересов, поскольку это позволяет выявить потенциальные ситуации конфликта интересов и своевременно принять соответствующие меры. Помимо этого, декларирование способствует повышению прозрачности и открытости в государственных органах, укрепляет принципы этики и честности, и во многом увеличивает доверие общества.

Критичной составляющей системы мер по предотвращению потенциального и кажущегося конфликта интересов является неотъемлемое декларирование доходов, имущества и интересов, а также необходимость обеспечения открытости и доступности деклараций о конфликтах интересов в открытых источниках для оценки и мониторинга общественностью и неправительственными организациями. Регулярный мониторинг деклараций и эффективный механизм обнаружения потенциальных или кажущихся конфликтов интересов являются ключевыми факторами в превентивной борьбе с данной проблемой.

Тренинги и обучение сотрудников государственных органов по вопросам предотвращения и профилактики конфликта интересов являются важными методами повышения эффективности борьбы с коррупцией. Обучение помогает улучшить знания и навыки сотрудников в профилактике и предотвращении конфликта интересов, знакомит их с действующими нормативными актами и инструментами, которые направлены на предотвращение коррупции. Образовательные мероприятия помогают обучить людей наиболее эффективным методам ликвидации конфликта интересов, а также помогают повысить осведомленность сотрудников о правилах этики. Дополнительно, обучение способствует формированию этических принципов и ценностей среди сотрудников, что повышает профессионализм государственных органов в целом.

Важнейшим элементом механизма предотвращения конфликта интересов является создание доступных и конфиденциальных каналов связи для сотрудников и общественности, позволяющих сообщать о возможных конфликтах интересов. Это способствует раннему обнаружению таких

конфликтов и их регулированию.

В случае, если описанные выше механизмы предупреждения конфликта интересов не будут использоваться должным образом, это может привести к неправильному распределению ресурсов и возникновению коррупционных схем. Например, участие должностного лица в принятии решения, касающегося его собственного бизнеса, может привести к принятию решений в его интересах, а не в интересах общества и государства.

В этой связи, механизм предупреждения конфликта интересов является необходимым инструментом противодействия коррупции, который способен обеспечить ответственные, честные и профессиональные действия со стороны представителей государственных органов.

Схема 3¹⁹⁵



Выявление и правильная классификация конфликтов интересов включает в себя ряд действий и процедур, направленных на выявление потенциальных, кажущихся или реальных конфликтов интересов. Органы государственного управления и организации, чтобы регулировать конфликты интересов, используют как специализированные органы и агентства, так и уполномоченных представителей внутри государственного органа или организации.

Декларирование интересов является одним из наиболее распространённых методов идентификации конфликта интересов. В рамках данного метода должностные лица обязаны декларировать свои доходы, имущество, принадлежащие им активы, а также интересы, которые могут создавать конфликт.

Цель декларирования интересов заключается в обеспечении прозрачности и открытости действий должностных лиц при принятии решений. Декларации обычно подаются ежегодно и могут быть обнародованы общественности. Это помогает обществу следить за

¹⁹⁵ составлена авторами самостоятельно

транспарентностью принятия решений должностных лиц и идентифицировать потенциальные конфликты интересов. Для эффективности и действенности данного механизма, важно чтобы декларирование интересов было законодательно регламентировано и строго применялось на практике.

Один из важнейших этапов при выявлении конфликтов интересов - это мониторинг и оценка деклараций интересов на наличие потенциальных или реальных конфликтов интересов. Такое оценивание необходимо для подтверждения релевантности содержащейся в декларации информации, а также оценки, насколько сведения о личных интересах должностных лиц могут повлиять на принятие решений.

Для более эффективного выявления конфликтов интересов внутри организации могут использоваться различные методы, такие как внутренний аудит, который включает собеседования и опросы должностных лиц, мониторинг и оценку деклараций. Также может использоваться внешний аудит, основанный на сообщениях общественности. Однако, кроме оценки деклараций, необходимо исследовать и другие источники информации, включая открытые данные, официальные и неофициальные источники, которые могут помочь в обнаружении случаев конфликта интересов.

Таким образом, выявление и классификация конфликтов интересов в организации является процессом, требующим применения различных методов для надлежащего управления рисками, связанными с недобросовестными действиями.

Схема 4¹⁹⁶



На основании информации о выявленном виде конфликта интересов разрабатывается индивидуальный план по его урегулированию. Такой подход позволяет целенаправленно и эффективно минимизировать или устранить негативное влияние личных интересов на профессиональную деятельность. Индивидуализация плана обеспечивает учет специфики конкретной ситуации и способствует более эффективному решению

¹⁹⁶ Составлена авторами самостоятельно

проблемы.

К основным механизмам урегулирования конфликта интересов является - ограничение доступа к определенной информации и участие в рассмотрении ситуаций, отстранение от взаимодействия с конкретными людьми, изменение функционала должностных обязанностей, отвод или отстранение от интереса.

Ограничение доступа к конфиденциальной информации предотвращает возможность использования ее в личных целях. Исключение из процесса принятия решений по вопросам, где у сотрудника имеется личный интерес, гарантирует объективность и беспристрастность в деятельности организации. Данный механизм обоснован тем, что доступ к информации может создать предпосылки для злоупотребления служебным положением.

Если конфликт интересов связан с определенными лицами, отстранение сотрудника от взаимодействия с ними снижает риск необъективного влияния на рабочий процесс. Это способствует сохранению профессиональной этики и предотвращает возможные обвинения в предвзятости. Аргументируется это тем, что личные отношения могут помешать беспристрастному выполнению служебных обязанностей.

Пересмотр и корректировка должностных обязанностей позволяют устранить пересечение личных интересов с профессиональными. Изменение функционала может включать передачу определенных задач другим сотрудникам или перераспределение ответственности. Это обосновано необходимостью обеспечить независимость и объективность в выполнении рабочих функций.

Отвод (по инициативе руководства) или самоотвод (по инициативе самого сотрудника) от участия в конкретных решениях или проектах является прямым способом устранения конфликта интересов. Такой шаг демонстрирует приверженность этическим нормам и повышает доверие к организации. Аргументация данного механизма основывается на принципах прозрачности и ответственности в профессиональной деятельности.

Таким образом, индивидуальный план урегулирования конфликта интересов, основанный на детальном анализе ситуации и применении обоснованных механизмов, является эффективным инструментом обеспечения прозрачности и ответственности в профессиональной деятельности. Аргументированное применение таких методов способствует укреплению этических стандартов, повышению эффективности работы организации и поддержанию доверия со стороны всех заинтересованных сторон.

Помимо действий по регулированию (управлению) конфликта интересов, важным является применение правовых санкций за нарушения правил, направленных на предотвращение, выявление и урегулирование конфликта интересов.

Исходя из проанализированного зарубежного опыта, можно отметить, что существует большой выбор санкций за нарушение мер по

урегулированию конфликта интересов. Среди наиболее распространенных можно отметить дисциплинарные и гражданские, административные, репутационные и уголовные меры.

Схема 5¹⁹⁷



Стоит отметить, что эффективный механизм предотвращения конфликта интересов включает и правовые последствия (санкции) за недонесение о возникновении данного явления либо за оставление его неурегулированным.

Согласно международным стандартам, необходимо обеспечить эффективность, сдерживающий характер, пропорциональность и соответствие мер санкций при неудовлетворительном разрешении ситуации, связанной с конфликтом интересов.

Эффективность санкций обеспечивается при условии их выполнимости и правильной нацеленности на устранение конкретного правонарушения.

Эффект сдерживания санкций является достаточным, если издержки, связанные с применением санкций, превышают потенциальную выгоду, полученную от правонарушения, что приводит к уменьшению актуальной вероятности совершения правонарушений в будущем.

Соразмерность санкций обусловлена соблюдением пропорциональности между санкциями и характером, тяжестью правонарушения, придерживаясь соответствующих критериев. Для обеспечения целевой эффективности и повышения доверия должны соблюдаться принципы прозрачности, своевременности, последовательности и справедливости при применении санкций.

Система санкций, представленная примерами из зарубежной практики, содержит следующие категории:

- дисциплинарные меры (замечание, предупреждение, выговор, удержание определенной части заработной платы, понижение в должности, отстранение от должностных обязанностей, увольнение, импичмент);

¹⁹⁷ Составлена авторами самостоятельно

- гражданские меры (компенсация за ущерб в судебном порядке, возврат доходов, конфискация имущества);
- административные меры (штрафы, запрет или ограничение на занятие государственной должности, отзыв или приостановление лицензии, сертификатов, аккредитации и др.);
- репутационные (публичное раскрытие или публикация информации о неурегулированном конфликте интересов и наказании, уведомление партнеров о репутационном ущербе и др.);
- уголовные (ограничение или лишение свободы);
- выплата компенсации за ущерб, возврат доходов или конфискация имущества. Если это возможно в качестве административного или гражданского наказания, оно может также включать запрет или ограничение занятия государственных должностей.

Таким образом, институт регулирования конфликта интересов - это система норм, механизмов и институтов, направленных на предотвращение, выявление и урегулирование ситуаций, когда личные интересы лица могут вступить в противоречие с его должностными обязанностями. Этот институт является ключевым элементом в борьбе с коррупцией и обеспечении прозрачности в деятельности государственных органов.

Выводы:

Международный опыт регулирования конфликта интересов в публичном секторе демонстрирует важность создания эффективных механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов как одного из ключевых инструментов борьбы с коррупцией. Большинство стран закрепляют понятие конфликта интересов и устанавливают его регулирование на законодательном уровне, что способствует обеспечению прозрачности и укреплению доверия общества к государственным органам.

Введение четких правил и стандартов, таких как этические кодексы поведения и обязательное декларирование личных интересов, а также использование превентивных мер, таких как ограничение на занятие другой деятельностью и запрет на принятие подарков, помогает снизить коррупционные риски и предотвратить ситуации конфликта интересов. При этом разные страны имеют свои подходы к регламентации и определению конфликта интересов, учитывая особенности их политической и правовой системы.

Для Казахстана регулирование конфликта интересов остается актуальной задачей, особенно в свете модернизации государственного управления. Несмотря на предпринятые шаги, существующие механизмы не в полной мере соответствуют международным стандартам, что требует дальнейшего совершенствования законодательства и его практического применения. Введение действенных мер по предупреждению, выявлению и урегулированию конфликтов интересов в государственном и квазигосударственном секторах позволит значительно повысить эффективность антикоррупционной политики и укрепить принципы

добропорядочности в управлении.

Таким образом, международный опыт показывает, что успешное регулирование конфликта интересов должно включать четкие нормативные рамки, систему обязательного декларирования интересов и независимые механизмы контроля. Это позволяет создать прозрачную и эффективную систему государственного управления, направленную на снижение коррупционных рисков и повышение доверия общества к органам власти.

2.3 Антикоррупционный комплаенс

Антикоррупционный комплаенс стал важной частью корпоративного управления во многих странах, стремящихся к снижению коррупционных рисков и обеспечению прозрачности деятельности частных и государственных организаций. В мировой практике антикоррупционный комплаенс играет ключевую роль в управлении рисками и повышении прозрачности деятельности компаний.

Зарубежный опыт показывает успешное функционирование антикоррупционных комплаенс-программ и требует интеграции различных элементов: систем внутреннего контроля, вовлеченности высшего руководства, обучения сотрудников и регулярных проверок.

Страны, такие как США, Великобритания, Германия, Франция, Китай, Япония и Австралия стали лидерами в этой области, предоставив примеры эффективных антикоррупционных мер, которые можно адаптировать в других странах.

Таблица 5

Таблица 5. Обзор международного опыта функционирования антикоррупционного комплаенса¹⁹⁸

Страна	НПА	Основные элементы антикоррупционного комплаенса
США	Закон о коррупционных практиках за рубежом (FCPA) ¹⁹⁹ 1997 г	<ul style="list-style-type: none"> - компании обязаны внедрять системы внутреннего контроля и проверки контрагентов; - обучение сотрудников вопросам антикоррупционного законодательства и практик; - создание эффективной системы мониторинга и аудита деятельности, включающей выявление подозрительных финансовых операций; - компании обязаны предоставлять прозрачные бухгалтерские отчеты, которые могут быть проверены на соответствие требованиям закона.
Великобритания	Закон о борьбе со взяточничеством (Bribery Act 2010) ²⁰⁰	<ul style="list-style-type: none"> - внедрение эффективных антикоррупционных программ для предотвращения взяточничества; - ответственность за коррупционные преступления могут нести как физические, так и юридические лица; - закон охватывает как дачу, так и получение взяток, а также включает новые понятия, такие как "подкуп" должностных лиц для получения контрактов; - компании должны регулярно оценивать риски коррупции и проводить внутренние проверки; - ответственность компании за отсутствие надлежащих мер по предотвращению взяточничества.
Германия	Закон о борьбе с	- компании обязаны внедрять и поддерживать эффективные системы

¹⁹⁸ Составлена авторами самостоятельно

¹⁹⁹ Закон о коррупции за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA). // United States Congress. — 1977. — 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq

²⁰⁰ Bribery Act 2010. // UK Government. — 2010. — с. 23. — Available at: legislation.gov.uk.

	коррупцией ²⁰¹	внутреннего контроля, направленные на предотвращение коррупции; - действует строгая корпоративная культура комплаенса, которая интегрируется в деятельность каждой компании; - одним из ключевых элементов является обеспечение независимости органов комплаенса, которые могут выявлять и расследовать случаи коррупции и другие нарушения; - обязательное обучение сотрудников и менеджеров по вопросам предотвращения коррупции.
Франция	Закон Сапен II (Loi Sapin II) ²⁰²	- компании, чей оборот превышает определенный порог, обязаны внедрять антикоррупционные программы, включающие оценку рисков, кодексы поведения и систему контроля; - создание Агентства по борьбе с коррупцией, которое осуществляет надзор за внедрением программ комплаенса; - установление строгих правил для компаний, работающих за рубежом, с целью предотвращения международного подкупа; - важной особенностью закона является привлечение гражданского общества к мониторингу антикоррупционной деятельности.
Китай	Борьба с коррупцией и введение комплаенс-программ	- компании, как государственные, так и частные, обязаны внедрять системы комплаенса, направленные на предотвращение коррупции и взяточничества; - строгий контроль со стороны правительственных органов, которые регулярно проверяют соблюдение антикоррупционных норм; - обязательное обучение и повышение уровня осведомленности сотрудников о борьбе с коррупцией.
Австралия	Принципы корпоративного управления и антикоррупционный комплаенс	- компании обязаны соблюдать стандарты ISO 37001, что требует внедрения эффективных программ управления коррупционными рисками; - австралийская модель комплаенса основывается на корпоративной ответственности, что подразумевает вовлеченность высшего руководства и обязательные внутренние аудиты; - обучение и регулярные тренинги для сотрудников являются обязательными в рамках австралийской системы комплаенса.

В США нормативно-правовое регулирование координации антикоррупционных комплаенс-служб основано на различных законах и стандартах.

Среди ключевых законодательных актов выделяется Закон о борьбе с коррупцией за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA), который устанавливает требования для американских компаний по предотвращению коррупции. Также значимую роль играют Закон Сарбейнса-Оксли (Sarbanes-Oxley Act), регулирующий деятельность высшего руководства компаний, и нормативы Комиссии по ценным бумагам и биржам США (SEC) по раскрытию информации, а также стандарты Совета по надзору за бухгалтерским учетом публичных компаний (PCAOB), касающиеся внутреннего контроля и аудита.

Закон FCPA стал международным ориентиром для разработки антикоррупционных стратегий и нормативных актов в других странах.

Компании, ведущие международную деятельность, адаптируют свои внутренние политики в соответствии с требованиями FCPA, чтобы минимизировать коррупционные риски и избежать нарушений и уголовной ответственности.

²⁰¹ Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (Anti-Corruption Law). // Deutscher Bundestag. — 2015. — §299. — Available at: gesetze-im-internet.de.

²⁰² Loi Sapin II. // Journal Officiel de la République Française. — 2016. — N° 1691. — Available at: legifrance.gouv.fr.

В рамках комплаенс-программ выделяют шесть ключевых принципов: пропорциональность, вовлеченность высшего руководства, оценка рисков, комплексный подход, мониторинг и проверка.

Опыт **Великобритании** демонстрирует, что строгий законодательный контроль и внедрение антикоррупционных программ способствует снижению рисков взяточничества и повышению корпоративной ответственности.

Законы The Bribery Act 2010 и Company Act 2006 содержат различные положения, связанные с обязанностями директоров компаний в области противодействия коррупции, внутреннего контроля и этики. Наряду с законами действует, международный Стандарт ISO 37001, регулирующий антикоррупционное управление.

В **Германии** корпоративная ответственность и высокие стандарты комплаенса занимают ключевое место в предотвращении коррупционных правонарушений. Важную роль в этом процессе играют независимые подразделения, ответственные за контроль соблюдения законодательства и внутренних стандартов, а также систематические аудиты и внутренние проверки. Культура комплаенса глубоко укоренена в систему корпоративного управления немецких компаний.

Законодательство Германии включает следующие нормативные акты по противодействию коррупции: Закон о борьбе с коррупцией в секторе здравоохранения (Gesetz zur Bekämpfung der Korruption im Gesundheitswesen), Закон о надзоре за финансовыми услугами (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz, FinDAG), который регулирует финансовый контроль и включает положения о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Адаптирован международный стандарт ISO 37001, регулирующий систему антикоррупционного управления. и способствует повышению эффективности антикоррупционных мер.

В связи с введением Закона Сапен II **Франция** представляет одну из самых всесторонних систем антикоррупционного контроля в Европе.

Реализация этого законодательства требует активного внедрения систем комплаенса и учета международных рисков.

Агентство AFA отвечает за координацию деятельности комплаенса в некоммерческих организациях с доходом более 100 млн франков и штатным расписанием из более 500 сотрудников. Действует стандарт SAFAN-2.

Китай также достиг значительных успехов в создании эффективных антикоррупционных механизмов, внедрив строгие меры контроля со стороны правительства и внутренние системы контроля компаний.

Австралия активно развивает антикоррупционные программы, интегрируя международные стандарты, такие как ISO 37001, и обеспечивая высокий уровень корпоративной ответственности. Внедрение этих международных стандартов позволяет Австралии укрепить свои позиции в борьбе с коррупцией на уровне корпоративного управления.

Япония установила закон о предотвращении коррупции в частном секторе (Act on Prevention of Illegal Activities by Public Officials and Improvement of Management in Private Entities), который содержит положения о предотвращении коррупции в частном секторе и обязательства по созданию и функционированию антикоррупционных служб комплаенса.

Согласно отчету Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), антикоррупционный комплаенс был внедрен в 46 странах, которые используют индикаторы борьбы с коррупцией (**PIAC**, Public Integrity and Anti-Corruption Indicators) для мониторинга и оценки эффективности антикоррупционных мер.

Индикаторы борьбы с коррупцией **PIAC** представляют собой совокупность количественных и качественных показателей, используемых для оценки уровня прозрачности, подотчетности и эффективности антикоррупционной политики в разных странах. Эти индикаторы разработаны для мониторинга результативности мер по предотвращению коррупции и укреплению общественной добропорядочности, как в государственном, так и в частном секторах.

Индикаторы PIAC предоставляют правительствам, международным организациям и другим заинтересованным структурам возможность отслеживать прогресс в сфере антикоррупционной деятельности, а также выявлять проблемные области и направления, требующие улучшений на институциональном уровне.

Основные направления, охватываемые индикаторами PIAC, включают: институциональную структуру и антикоррупционную политику, мониторинг и предотвращение коррупционных рисков, прозрачность и подотчетность, антикоррупционные процедуры и механизмы контроля, а также образование и международное сотрудничество.

Выводы:

Зарубежный опыт показывает, что антикоррупционный комплаенс стал неотъемлемой частью корпоративного управления, способствуя снижению коррупционных рисков и обеспечению прозрачности в деятельности организаций. Такие страны, как США, Великобритания, Германия, Франция, Китай, Япония и Австралия, стали лидерами в разработке и внедрении антикоррупционных комплаенс-программ, которые успешно адаптируются в других странах.

Эффективное функционирование антикоррупционного комплаенса требует интеграции множества элементов: систем внутреннего контроля, вовлеченности высшего руководства, регулярного обучения сотрудников и внутреннего мониторинга. Примеры таких мер можно найти в Законе о коррупционных практиках за рубежом (FCPA) в США, Законе о борьбе со взяточничеством в Великобритании и Законе Сапен II во Франции, которые устанавливают строгие требования к антикоррупционным программам и предусматривают ответственность за их несоблюдение.

Особое внимание уделяется корпоративной культуре, основанной на принципах комплаенса, что подразумевает вовлеченность высшего руководства в предотвращение коррупции и независимость органов комплаенса. Использование международных стандартов, таких как ISO 37001, также способствует унификации подходов и повышению эффективности антикоррупционных мер.

Пример стран, таких как Германия и Австралия, показывает, что независимые подразделения, ответственные за контроль соблюдения антикоррупционных норм, играют важную роль в систематическом выявлении и предотвращении коррупции. Важно отметить, что эффективность комплаенс-программ связана с проведением регулярных оценок и проверок, а также с привлечением гражданского общества к мониторингу антикоррупционной деятельности.

Таким образом, международный опыт функционирования антикоррупционного комплаенса демонстрирует, что внедрение комплексных программ управления коррупционными рисками позволяет обеспечить прозрачность и повысить доверие к государственным и частным организациям. Казахстану следует учитывать этот опыт для разработки и внедрения действенных мер, направленных на снижение коррупционных рисков и улучшение корпоративного управления.

2.4 Незаконное обогащение

Механизм незаконного обогащения широко применяется в международной практике как инструмент борьбы с коррупцией и неправомерным накоплением богатства государственными должностными лицами. Законодательство ряда стран предусматривает ответственность за необъяснимое увеличение имущества, не соответствующее законным доходам лица.

В рамках исследования составлена таблица, которая представляет сравнительный анализ законодательных подходов различных стран к борьбе с незаконным обогащением, включая определение незаконного обогащения, санкции, распределение бремени доказывания, способы выявления и мониторинга активов лиц, осужденных за коррупцию.

При изучении зарубежного опыта сделан акцент на мониторинг активов, доходов и расходов лиц, осужденных за коррупцию, так как данный механизм является важным элементом антикоррупционной политики в различных странах.

Длительный мониторинг и контроль финансовой деятельности осужденных за коррупцию снижает риск рецидива, предотвращению повторных преступлений и отмыванию денег. Конфискация и изъятие активов, приобретаемых осужденными за средства, добытые в рамках коррупционной деятельности, восстанавливают справедливость и возвращают похищенные средства в государственный бюджет.

Таблица 6. Сравнительный обзор международного опыта борьбы с незаконным обогащением²⁰³

Страна	Законодательство	Определение незаконного обогащения	Санкции	Бремя доказывания	Способы выявления	Примечания	Мониторинг активов осужденных за коррупцию
Сингапур	Закон о предотвращении коррупции	Наличие богатства, происхождение которого не может быть объяснено законными источниками дохода	Тюремное заключение до 10 лет, штрафы, конфискация	Смещение на обвиняемого	Анализ деклараций, финансовый мониторинг, сотрудничество с банками	Строгие антикоррупционные меры, высокие позиции в рейтингах прозрачности	Мониторинг активов после осуждения, конфискация незадекларированного имущества, запрет на занятие государственных должностей
Гонконг	Закон о предотвращении взятничества (1971)	Владение активами, не соответствующими законным доходам государственного служащего	Тюремное заключение до 10 лет, штрафы, конфискация	Смещение на обвиняемого	Расследования ICAC, анализ деклараций, финансовый мониторинг	Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (ICAC) обладает широкими полномочиями	После осуждения проводится мониторинг активов, возможна дополнительная конфискация скрытых активов
Индия	Закон о предотвращении коррупции (1988, с поправками)	Владение активами, непропорциональными известным законным доходам государственного служащего	Тюремное заключение от 3 до 10 лет, штрафы, конфискация	Смещение на обвиняемого	Декларации о доходах, проверка активов, специальные антикоррупционные бюро	Усилены наказания и расширены определения коррупционных деяний	После осуждения проводится мониторинг активов, возможны дополнительные расследования для выявления скрытых активов
Аргентина	Закон о гражданской конфискации незаконно приобретенных активов (2016)	Владение активами, полученными в результате коррупции, без необходимости уголовного осуждения	Конфискация имущества	Гражданское производство	Финансовые расследования, судебные запросы, сотрудничество с финансовыми учреждениями	Позволяет изымать имущество через гражданские процедуры	Мониторинг активов осужденных для обеспечения полной конфискации незаконно приобретенного имущества
Кения	Закон о борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями (2003)	Необъяснимое увеличение богатства государственного служащего	Тюремное заключение до 10 лет, штрафы, конфискация	Смещение на обвиняемого	Проверка деклараций, финансовый мониторинг, общественные сообщения	Активная роль Комиссии по этике и борьбе с коррупцией	После осуждения осуществляется мониторинг активов и финансовой деятельности, ограничения на занятие должностей
Великобритания	Закон о криминальных финансах (2017)	Наличие богатства, происхождение которого не может быть объяснено лицом	Конфискация имущества, штрафы	Смещение на обвиняемого (приказы о необъяснимом богатстве)	Приказы о необъяснимом богатстве (Unexplained Wealth Orders), финансовый мониторинг	Позволяет замораживать и конфисковывать активы без предварительного осуждения	Мониторинг активов продолжается после осуждения, особенно для обнаружения зарубежных активов
Австралия	Закон о конфискации преступных доходов (2002)	Владение активами, полученными в результате преступной деятельности	Конфискация имущества	Частично смещено (гражданская конфискация)	Финансовые расследования, сотрудничество с правоохранительными органами	Конфискация возможна без уголовного осуждения в гражданском порядке	Мониторинг активов после осуждения, возможна конфискация ранее не выявленного имущества
Италия	Антимафиозное законодательство	Владение активами, несоразмерными	Конфискация имущества	Смещение на обвиняемого	Финансовые расследования, мониторинг	Применяется в борьбе с мафией, позволяет	Длительный мониторинг активов

²⁰³ Составлена авторами самостоятельно

	ство	законным доходам, связанное с организованной преступностью	, тюремное заключение	мого	активов, специальные подразделения полиции	превентивную конфискацию	осужденных, возможные ограничения на экономическую деятельность
Россия	Федеральный закон "О противодействии коррупции" (2008), УК РФ, Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц» за № 230-ФЗ (2012)	Незаконное обогащение как отдельное преступление не выделено. Контроль за расходами должностных лиц	Тюремное заключение, штрафы, конфискация имущества	Бремя доказывания на стороне обвиненного	Декларации о доходах, проверка соответствия расходов доходам, антикоррупционные проверки	Введен контроль за расходами, превышающими доходы	После осуждения мониторинг активов осуществляется, возможна конфискация имущества, не соответствующего законным доходам
Нидерланды	Уголовный кодекс, Закон о борьбе с коррупцией	Незаконное обогащение напрямую не криминализовано. Фокус на взяточничестве и коррупционных преступлениях	Тюремное заключение, штрафы	Бремя доказывания на стороне обвиненного	Финансовые расследования, международное сотрудничество	Акцент на международное сотрудничество в борьбе с коррупцией	Мониторинг активов осужденных для предотвращения повторных правонарушений, возможны финансовые ограничения
Армения	Закон "О публичной службе", Уголовный кодекс	Незаконное обогащение как преступление в 2017 году; владение активами, несоответствующими доходам	Тюремное заключение, штрафы, конфискация имущества	Смещение на обвиняемого	Декларации о доходах, проверки антикоррупционной комиссией	Усиление мер после конституционных реформ	Мониторинг активов осужденных, конфискация, ограничения на занятие должностей, возможны дополнительные проверки
Молдова	Закон о декларировании имущества и личных интересов (2012)	Незаконное обогащение криминализовано. Владение активами, несоответствующими законным доходам	Тюремное заключение до 7 лет, штрафы, конфискация имущества	Смещение на обвиняемого	Декларации о доходах, проверки Национальным органом по неподкупности	Активное сотрудничество с ЕС	Мониторинг активов после осуждения, конфискация имущества, ограничения на профессиональную деятельность
Литва	Закон о предотвращении коррупции, Уголовный кодекс	Незаконное обогащение криминализовано. Владение активами, несоответствующими законным доходам	Тюремное заключение до 4-х лет, штрафы, конфискация имущества	Смещение на обвиняемого	Декларации о доходах, проверки Специальной следственной службы	Следование европейским стандартам борьбы с коррупцией	Длительный мониторинг активов осужденных, конфискация, ограничения на экономическую деятельность
Китай	Уголовный кодекс КНР, Закон о борьбе с коррупцией	Незаконное обогащение является серьезным преступлением; владение активами, несоответствующими доходам	Тюремное заключение вплоть до пожизненного, конфискация имущества	Смещение на обвиняемого	Дисциплинарные комиссии, проверки доходов и расходов, общественные сообщения	Строгие меры, вплоть до смертной казни в особо тяжких случаях	После осуждения строгий мониторинг, полная конфискация имущества, дополнительные наказания, социальные ограничения

Большинство рассмотренных стран прямо криминализовали незаконное обогащение в своем законодательстве. Например, Гонконг,

Сингапур, Индия, Кения, Армения, Молдова, Литва и Китай имеют четкие законодательные нормы, определяющие незаконное обогащение как владение активами, не соответствующими законным доходам государственного служащего. Это позволяет правоохранным органам эффективно преследовать коррупционные преступления, даже когда отсутствуют прямые доказательства получения взятки или других неправомερных действий.

В то же время, страны как Россия, Франция и Нидерланды не выделяют незаконное обогащение как отдельное преступление. Они фокусируются на борьбе с коррупцией через статьи о взяточничестве, финансовых преступлениях и других связанных правонарушениях. Такой подход может ограничивать возможности правоохранных органов в случаях, когда трудно доказать факт получения взятки, но имеется явное несоответствие между доходами и активами должностного лица.

Существенным элементом в законодательстве многих стран является смещение бремени доказывания на обвиняемого при расследовании случаев незаконного обогащения. В Гонконге, Сингапуре, Индии, Кении, Армении, Молдове, Литве и Китае, если обнаруживается несоответствие между законными доходами и активами должностного лица, именно он должен предоставить доказательства законности происхождения своих активов. Такой подход облегчает процесс доказывания и повышает эффективность борьбы с коррупцией.

В странах, где бремя доказывания остается на стороне обвинения (например, Россия, Франция, Нидерланды), правоохранные органы сталкиваются с большими трудностями в преследовании случаев незаконного обогащения. Это обусловлено необходимостью предоставления исчерпывающих доказательств нелегального происхождения активов, что не всегда возможно из-за сложности расследований и ограничений в доступе к информации.

Санкции за незаконное обогащение в рассматриваемых странах включают тюремное заключение, штрафы и конфискацию имущества. Степень строгости наказаний варьируется, так в **Гонконге, Сингапуре, Индии, Кении, Армении, Молдове** предусматривают тюремное заключение до 10 лет, значительные штрафы и конфискацию незаконно приобретенных активов. **Китай** применяет особенно строгие меры, включая пожизненное заключение и, в особо тяжких случаях, смертную казнь.

Рассмотренные страны используют комплексные методы для выявления случаев незаконного обогащения, такие как обязательное декларирование доходов и имущества, финансовый мониторинг, сообщение о незаконном обогащении и защита информаторов и международное сотрудничество.

Во многих странах (Сингапур, Гонконг, Индия, Армения, Литва, Россия, Кения, Молдова) используют проверку и сопоставление данных обязательных деклараций о доходах и имуществе, анализ банковских счетов

и транзакций и финансовый мониторинг.

Выводы:

Международный опыт показывает, что механизм борьбы с незаконным обогащением является эффективным инструментом противодействия коррупции и неправомерному накоплению богатства государственными должностными лицами. Многие страны, такие как Гонконг, Сингапур, Индия, Кения, Армения, Молдова, Литва и Китай, ввели в свое законодательство четкое определение незаконного обогащения, что позволяет преследовать должностных лиц за владение активами, несоответствующими их законным доходам, даже при отсутствии прямых доказательств получения взяток.

Существенным элементом в законодательстве ряда стран является смещение бремени доказывания на обвиняемого. В таких странах, как Сингапур, Гонконг, Индия и Кения, если государственный служащий не может объяснить происхождение своего богатства, то именно он обязан доказать законность своих активов. Это значительно облегчает процесс расследования и повышает эффективность борьбы с коррупцией. В отличие от этого, в странах, таких как Россия и Франция, бремя доказывания остается на стороне обвинения, что создает дополнительные трудности для правоохранительных органов.

Методы борьбы с незаконным обогащением включают обязательное декларирование доходов и имущества, мониторинг финансовой деятельности и конфискацию активов, происхождение которых не может быть обосновано законными доходами. Конфискация и последующее возвращение активов в государственный бюджет являются важными элементами антикоррупционной политики, способствующими восстановлению справедливости и предотвращению дальнейшего обогащения за счет коррупционных схем.

Примеры стран, таких как Китай, Индия и Гонконг, показывают, что длительный мониторинг активов и строгие меры наказания, включая тюремное заключение и значительные штрафы, играют ключевую роль в борьбе с незаконным обогащением. Особенно строгие меры в Китае, такие как пожизненное заключение и даже смертная казнь, подчеркивают высокий уровень значимости, который придается борьбе с коррупцией.

Таким образом, международный опыт свидетельствует о том, что успешная борьба с незаконным обогащением требует интеграции комплексных мер, включая четкое законодательное определение, смещение бремени доказывания на обвиняемого, эффективные механизмы контроля и строгие санкции. Казахстану стоит учитывать данный опыт для совершенствования собственной антикоррупционной политики, нацеленной на минимизацию коррупционных рисков и восстановление доверия общества

к государственным институтам.

Для Республики Казахстан внедрение этих международных практик может стать важным шагом на пути к усилению национальной системы противодействия коррупции. Введение в законодательство понятий незаконного обогащения и мониторинга активов, установление механизмов смещения бремени доказательства, а также усиление контроля над активами государственных служащих будут способствовать повышению прозрачности и укреплению доверия общества к государственным институтам.

3 Адаптация новых правовых механизмов через имплементацию антикоррупционных стандартов в национальную модель противодействия коррупции

Республикой Казахстан системно и последовательно проводит работу по формированию эффективной системы международного сотрудничества противодействия коррупции и разработке действенной нормативно-правовой базы, основанной на имплементации международных договоров и антикоррупционных стандартов в национальное законодательство.

На сегодняшний день ратифицировано три концепции по противодействию коррупции, в том числе обе универсальные: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

В настоящее время проводится активная работа по подписанию и ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (г. Страсбург) и Конвенции ОСЭР о борьбе подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

Казахстан присоединился к Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии «далее - АКС ОЭСР», став ее членом с 14 декабря 2004 года, а также Группе государств против коррупции Совета Европы «GRECO» с 16 января 2020 года.

Наряду с этим, 16 ноября 2017 года Республиканским государственным предприятием «Казахстанский институт стандартизации и сертификации» национализирован стандарт ISO 37001, известный как «Система менеджмента противодействия коррупции», разработанный Международной организацией по стандартизации в 2016 году.

Информация о ратифицированных Республикой Казахстан антикоррупционных конвенциях по противодействию коррупции, членстве в международных организациях и имплементации антикоррупционных стандартов обобщена в Таблице 7.

Таблица 7. Информация о международном сотрудничестве Республики Казахстан по противодействию коррупции²⁰⁴

№	Международные конвенции по противодействию коррупции, членство в международных организациях, антикоррупционные стандарты	Ратификация или присоединение
<i>Ратифицированные конвенции</i>		
1	Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года	Закон РК от 4 мая 2008 года №31-IV «О ратификации Конвенции ООН против коррупции»
2	Конвенция против транснациональной организованной преступности, подписанная в Палермо 13 декабря 2000 года	Закон РК от 4 июня 2008 года № 40-IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности».
3	Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 года в Страсбурге	Закон РК от 2 мая 2011 года №431-IV «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности»
4	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. в Страсбурге	1 июля 2022 года Республика Казахстан получила официальное приглашение на присоединение
<i>Международные организации, осуществляющие мониторинг соответствия законодательства Республики Казахстан международным антикоррупционным стандартам</i>		
1	Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии «АКС ОЭСР»	14 декабря 2004 года
2	Группа государств против коррупции Совета Европы «GRECO»	16 января 2020 года
<i>Антикоррупционные стандарты</i>		
1	«Система менеджмента противодействия коррупции» ISO 37001:2016, разработанная Международной организацией по стандартизации	Национализирован РГП «Казахстанский институт стандартизации и сертификации» и утвержден приказом председателя Комитета технического регулирования и метрологии от 16 ноября 2017 года № 318-од Национальный стандарт «Система менеджмента противодействия коррупции» СТ РК 3049-2017

С учетом изложенного в предыдущем разделе международного опыта по внедрению антикоррупционных механизмов, таких как тайное тестирование, на добропорядочность, регулирование конфликта интересов, развития антикоррупционного комплаенса и предотвращения незаконного обогащения, в данном разделе будет рассмотрена адаптация и имплементация этих механизмов в национальную модель законодательства.

Это позволит проанализировать, как указанные инструменты могут эффективно быть интегрированы в существующую систему противодействия коррупции, с учетом особенностей национального законодательства и институциональной структуры.

²⁰⁴ Составлена авторами самостоятельно

3.1 Тестирование на профессиональную добропорядочность

Впервые предложение о введении института проверки на добропорядочность в Республике Казахстан для сотрудников правоохранительных органов и контрольно-надзорных органов было озвучено 20 мая 2019 года на совещании «О мерах по дальнейшему противодействию коррупции» под председательством Главы государства.

В этой связи, при подготовке Концепции проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции», предусмотренного пунктом 11 Плана законопроектных работ Правительства на 2021 год, Агентством по противодействию коррупции Республики Казахстан предлагалось внедрить проверку на добропорядочность в отношении государственных служащих, являющихся сотрудниками правоохранительных органов, и (или) осуществляющих контрольно-надзорные функции.

Вместе с тем, в ходе согласования Концепции законопроекта по предложению Министерства обороны в перечень проверяемых лиц были включены командиры (начальники) воинской службы.

Однако, при согласовании Концепции проекта закона «О порядке организации и проведении проверки на профессиональную добропорядочность» имелись концептуальные разногласия, с учетом мнения согласующих государственных органов, поправки по рассматриваемой проверке были исключены из планового законопроекта.

Вместе с тем, необходимость проработки механизма внедрения проверки на добропорядочность (integrity check) предусмотрена также Концепцией развития государственного управления до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели – «Люди прежде всего»²⁰⁵.

В основе данного механизма лежит проверка реакции сотрудника на смоделированную неправомерную ситуацию, тем самым тестируется его устойчивость к коррупционным проявлениям (тестируемому за выполнение определенных действий предлагается вознаграждение или иная выгода) и склонность к нарушениям должностных обязанностей.

Механизм проверки на добропорядочность и разработка законопроекта, регламентирующий ее проведение, возложена на Агентство по противодействию коррупции (далее - АПК).

Для разработки казахстанской модели механизма проверки на добропорядочность при поддержке Азиатского банка развития АПК был привлечен международный эксперт Мария Хаберфельд (Чеботару) - экс - председатель Национального центра по борьбе с коррупцией Республики Молдова (аналог АПК), консультант полиции г.Нью-Йорка, которая на протяжении двадцати лет специализируется на внедрении integrity check в США и странах Европы.

В ходе разработки казахстанской модели проверки на

²⁰⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года №522 Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республики Казахстан до 2030 года [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

добропорядочность было разработано два варианта моделей: *дисциплинарная* и *административная* модели.

Схема 6



Разработанный механизм проверки на добропорядочность был презентован 10 марта 2023 года на Круглом столе «Разработка механизма неподкупности сотрудников правоохранительных органов» с участием представителей профильных отделов Администрации Президента, представителей всех правоохранительных и специальных органов, Генеральной прокуратуры, Верховного суда и заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций.

С учетом рекомендаций, озвученных на Круглом столе, и ранее полученных позиций заинтересованных государственных органов, результатов пилотных проектов и зарубежного опыта выработан механизм проверки на добропорядочность (integrity check).

Таблица 8

Таблица 8. Механизм проверки на добропорядочность в Республике Казахстан²⁰⁶

Модель	Дисциплинарная модель	Административная модель (на основе объединенного опыта стран Восточной Европы)
используется	при проведении случайной проверки	при проведении целевой проверки
описание	не предполагает какого-либо ограничения конституционных прав в виде применения специальных оперативно-розыскных мероприятий. Поэтому информация, полученная в ходе проверки, не может быть использована в качестве доказательств в дисциплинарном, административном, гражданском или уголовном производстве	предусматривает ограничение прав в виде использования скрытой аудио – видеозаписи только в процессе осуществления служебной деятельности в служебных помещениях или служебных транспортных средствах. Информация, полученная в ходе проверки, может быть использована в качестве доказательства в дисциплинарном и административном производстве при условии прохождения проверки на допустимость

²⁰⁶ Составлена авторами самостоятельно

		доказательств (соответствие требованиям законности, относимости и достоверности)
область применения	правоохранительные органы	правоохранительные органы, госорганы обращаются к АПК, как уполномоченному по ведению производства по коррупционным административным делам для организации проверки на добропорядочность
тип проверки	случайная проверка (рандомная)	целевая (таргетированная)
основа	результаты антикоррупционного мониторинга, анализ внутренних рисков, статистика, жалобы и обращения, информация из социальных сетей	результаты антикоррупционного мониторинга, анализ внутренних рисков, статистика, жалобы и обращения, сведения ведомственных проверок, сведения из социальных сетей, при отсутствии достаточных оснований для привлечения к уголовной ответственности
авторизация	специальный отдел по борьбе с коррупцией, созданный в составе подразделений собственной безопасности правоохранительных органов. Отдел создается на основе ведомственного приказа, сотрудники имеют четкие полномочия по проведению проверок на добропорядочность. Отбор осуществляется на основе специальной проверки и тестирования	
правовые гарантии	<ul style="list-style-type: none"> – введение института проверки на добропорядочность должно быть предусмотрено законом; – законом вводится обязательная процедура получения информированного согласия на проведение проверки на добропорядочность перед поступлением на службу; – закон запрещает моделирование ситуаций для проверки на добропорядочность, связанных с нарушением уголовного законодательства; – законом запрещены действия тестировщика, содержащие состав преступления, предусмотренного статьей 412 – 1 «Провокация преступления» УК РК; – закон запрещает использование результатов проверки на добропорядочность в качестве доказательств в уголовном, гражданском, административном и дисциплинарном судопроизводстве; – законом предусмотрена уголовная ответственность за разглашение сведений о проведении проверки на добропорядочность; – порядок проведения проверки на добропорядочность утверждается постановлением правительства; – проверка осуществляется на соответствие четким правилам и стандартам профессиональной этики на добропорядочность. 	<ul style="list-style-type: none"> – введение института проверки на добропорядочность должно быть предусмотрено законом; – законом вводится обязательная процедура получения информированного согласия на проведение проверки на добропорядочность перед поступлением на службу; – закон запрещает моделирование ситуаций для проверки на добропорядочность, связанных с нарушением уголовного законодательства; – законом запрещены действия тестировщика, содержащие состав преступления, предусмотренного статьей 412 – 1 «Провокация преступления» УК РК; – закон запрещает нарушение права на неприкосновенность частной жизни – закон регламентирует использование аудио – видеofиксацию теста, только в рамках исполнения служебных обязанностей; – закон запрещает использование результатов проверки на добропорядочность в качестве доказательств в уголовном и гражданском судопроизводстве; – законом предусмотрена уголовная ответственность за разглашение сведений о проведении проверки на добропорядочность; – порядок проведения проверки на добропорядочность утверждается постановлением правительства; – доказательства, полученные в ходе проверки, могут быть приняты в административном производстве только после прохождения «судебной проверки допустимости доказательств» – законности, относимости и достоверности; – проверка осуществляется в соответствии четким правилам и стандартам профессиональной этики на добропорядочность.
Описание процедуры тестирования		
обоснование	По результатам внутреннего анализа и оценки коррупционных рисков правоохранительным органом определяется реестр должностей и подразделений с высоким уровнем коррупционного риска.	По результатам анализа полученной информации уполномоченная служба принимает решение о проведении проверки на добропорядочность конкретного сотрудника.
составление Плана проверки	на основании выявленных рисков составляется План проверки с указанием: <ul style="list-style-type: none"> – позиций, которые будут подвергаться проверке; – видов сценариев и вариантов их прохождения; – подготовительных процедур, условий и технических средств, необходимых для реализации сценариев; – лиц, осуществляющих проверку; – дополнительных лиц, которые могут привлекаться к проверке; – сроки и продолжительность проверки. 	сотрудник уполномоченной службы составляет План тестирования с указанием: <ul style="list-style-type: none"> – лица, которое будет подвергаться тестированию; – оснований тестирования; – сценария тестирования; – условий отказа; – подготовительных мероприятий, условий и технических средств, необходимых для реализации сценария; – лиц, проводящих проверку; – дополнительных лиц, которые могут привлекаться к проверке; – сроки и продолжительность проверки.
утверждение	План тестирования утверждается руководителем	План тестирования утверждается руководителем

Плана проверки	уполномоченной службы.	уполномоченной службы.
согласование Плана проверки с прокурором		План проверки согласовывается с прокурором для получения разрешения на проведение скрытого аудио – и (или) видеоконтроля за лицом или местом в рамках, предусмотренных законом, с соблюдением права на неприкосновенность частной жизни .
разработка сценариев проверки	Сценарии разрабатываются на основе анализа коррупционных проявлений во взаимодействии с гражданами. Имитационные ситуации должны повторять естественные рутинные случаи , непосредственно связанные со служебными обязанностями проверяемых лиц.	Сценарии разрабатываются на основе анализа коррупционных проявлений во взаимодействии с гражданами. Имитационные ситуации должны повторять естественные рутинные случаи , непосредственно связанные со служебными обязанностями проверяемых лиц.
градация сценариев	Градация по степени сложности сценариев, соотносящихся с конкретными нарушениями должностных обязанностей и правил профессиональной этики. Сценарии не должны быть примитивными, а должны отвечать требованию пропорциональности между затрачиваемыми организационными усилиями и значимостью проверяемых правил/процедур.	Градация по степени сложности сценариев, соотносящихся с конкретными нарушениями должностных обязанностей и правил профессиональной этики. Сценарии не должны быть примитивными, а должны отвечать требованию пропорциональности между затрачиваемыми организационными усилиями и значимостью проверяемых правил/процедур.
использование технических средств	Допускается использование технических средств для получения сведений, не затрагивающих охраняемой законом неприкосновенности частной жизни, жилища, личной и семейной тайны, а также тайны личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и другие сообщения.	Допускается использование технических средств для получения сведений, не затрагивающих охраняемой законом неприкосновенности частной жизни, жилища, личной и семейной тайны, а также тайны личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и другие сообщения.
акт проверки	По завершении проверки лицо, ответственное за ее организацию, составляет акт на имя руководителя уполномоченной службы	По завершении проверки лицо, ответственное за ее организацию, составляет акт на имя руководителя уполномоченной службы
при положительном результате проверки	При положительном результате лицо, прошедшее тестирование, не информируется о факте прохождения тестирования. Это делается для того, чтобы сохранить конфиденциальность информации об операционных деталях теста и сценариев.	При положительном результате лицо, прошедшее тестирование, не информируется о факте прохождения тестирования. Это делается для того, чтобы сохранить конфиденциальность информации об операционных деталях теста и сценариев.
при отрицательном результате проверки	Если результат отрицательный, лицо информируется о том, что в отношении него проводится проверка - специальное служебное расследование. В рамках служебного расследования изучаются все жалобы, поступившие в отношении лица в ходе службы в правоохранительном органе, проверяется соблюдение антикоррупционных ограничений, должностных обязанностей, Кодекса этики, запрашиваются финансовые документы и изучается образ жизни, происхождение имущества, исследуется уголовная, административная и трудовая истории и другая соответствующая информация. Если работник согласен с результатами проверки и раскаивается в своем поведении, то это рассматривается как обстоятельство, смягчающее дисциплинарную ответственность . Степень дисциплинарной ответственности определяется исходя из конкретного нарушения должностных обязанностей и правил этики, допущенного в ходе проверки, и с учетом смягчающего обстоятельства.	Если результат отрицательный, лицо информируется о том, что в отношении него проводится или начато дисциплинарное или административное производство. Для производства по делу об административном правонарушении в отношении лица материалы передаются в уполномоченный орган (АПК). При рассмотрении административного дела суд в обязательном порядке рассматривает следующие вопросы для принятия решения о допустимости доказательств: –обоснованность и законность процедуры назначения и проведения должной осмотрительности; –условия ведения аудио – видеозаписи и соблюдение права на неприкосновенность частной жизни работника; –относительность и достоверность данных, полученных при проверке личности; Для возбуждения дисциплинарного производства материалы проверки передаются непосредственному руководителю лица, не прошедшего проверку.
в случае несогласия отрицательного результата	Если работник не согласен, то проводится служебное расследование с временным отстранением работника от исполнения должностных обязанностей без сохранения заработной платы, в ходе которого проводится специальная проверка – веттинг. Таким образом, следствием отрицательного теста является применение к лицу специальной процедуры проверки , которая уже будет определять степень его ответственности. Специальная дисциплинарная комиссия, созданная для проверки, рассматривает все жалобы, поступившие в отношении лица во время службы в правоохранительных органах, проверяет соблюдение антикоррупционных ограничений, должностных обязанностей, Кодекса этики, истребует финансовые документы и проверяет происхождение имущества, расследует уголовные, административные и	

	<p>трудовые истории и другую соответствующую информацию</p> <p>Непрохождение процедуры проверки приводит к увольнению человека из правоохранительных органов.</p> <p>Успешное завершение процесса проверки – восстановление на работе и компенсация за удержание заработной платы во время отстранения.</p>	
<p>В случае наличия в действиях тестируемого признаков совершения уголовного правонарушения</p>	<p>При наличии в действиях тестируемого признаков совершения уголового правонарушения информация с результатами проверки передается прокурору для принятия решения о возбуждении уголовного дела.</p>	<p>При наличии в действиях тестируемого признаков совершения уголового правонарушения информация с результатами проверки передается прокурору для принятия решения о возбуждении уголовного дела.</p>

Тестирование на профессиональную добропорядочность должно проводиться для обеспечения профессиональной неподкупности, предотвращения коррупции, проверки соответствия своим обязанностям, этическим стандартам поведения, выявления, оценки и устранения факторов, ведущих к коррупции.

Чтобы проверки были законными, они должны соответствовать принципам законности, пропорциональности и необходимости.

В этих целях, разработан проект Закона «О тестировании на профессиональную добропорядочность» (далее – проект Закона), в настоящее время проходит процедуру согласования с заинтересованными государственными органами и презентован общественности на круглом столе 22 ноября 2023 года

Основные подходы проекта Закона были одобрены, а поступившие предложения и рекомендации государственных и правоохранительных органов изучаются и прорабатываются в рамках специально созданной рабочей группы.

Полагаем, целесообразным остановится в данном разделе на детальном рассмотрении отдельных проблемных моментов казахстанской модели проверки на профессиональную добропорядочность для обеспечения эффективного и правильного ее внедрения и своевременного предотвращения нежелательных последствий.

Анализ отдельных положений механизма данного института и проекта Закона поможет выявить незаконные или нежелательные последствия его внедрения, чтобы избежать непредвиденных проблем при практическом его применении.

К основным проблемам можно отнести нарушение **принципа законности**, нарушения **конституционных прав**, **допустимости** использования негласной аудио и видеозаписи процедуры проверки, **провокацию на принятие взятки** и совершения неправомерных действий, продвижению **коррупционных практик** и повышению вероятности **злоупотребления властью** в корыстных целях.

Первое. Анализ основных положений проекта Закона на профессиональную добропорядочность показал, что методы используемые при проведении тестирования приводят к ограничению конституционных

прав граждан, таких как неприкосновенность частной жизни (доступ к личной информации, нарушение зоны привата, отслеживание личной жизни и др), неприкосновенность места жительства (несанкционированный вход, направление курьера с доставкой подарков и др.), конфиденциальность переписки, телефонных разговоров, почтовых сообщений, право на труд и право на справедливое судебное разбирательство.

По этому поводу высказываются и зарубежные представители научного сообщества, так Самбей, Аллен, Мандич и Джорджевич делают вывод, что тесты на честность потенциально могут нарушать права на неприкосновенность частной жизни и конституционные гарантии²⁰⁷.

Европейская конвенция о правах человека (далее - ЕКПЧ) запрещает использование скрытой записи в общественных местах и регулирует ее конфиденциальность. Согласно статье 8 ЕКПЧ, каждый человек имеет право на уважение личной и семейной жизни, своей квартиры и своей переписки. Любое вмешательство в эту сферу жизни должно быть законным, необходимым и пропорциональным для достижения законной цели. Таким образом, использование скрытой записи в общественных местах может быть законным в случае, если это необходимо для конкретной цели, например, при расследовании *преступных дел* или для *защиты национальной безопасности*. Однако, согласно ЕКПЧ, любое вмешательство в личную жизнь человека не должно быть произвольным или необоснованным, и должно соблюдать определенные гарантии, такие как разрешение суда и ограничение использования записи в законных целях²⁰⁸.

В Молдове некоторые положения закона о тестировании на профессиональную неподкупность были признаны конституционным судом неконституционными в 2015 году²⁰⁹.

В 2014 году группа депутатов парламента Молдовы обратилась в конституционный суд за разъяснениями относительно использования закона для проверки представителей судебных органов. Суд установил, что положения закона, регулирующего процедуры инициирования тестирования, не соответствовали критериям разумности и объективности, не обеспечивали соблюдение презумпции невиновности и, следовательно, были неконституционными. В этой связи, 2016 году в проект Закон о тестировании на профессиональную неподкупность были внесены поправки, направленные на решение этих проблем. Учитывая, что этот проект Закона был предметом обширного юридического анализа на предмет его соответствия стандартам в области прав человека, он может преподнести ценный опыт другим странам

²⁰⁷ Sambei, A. and Allen, M. Integrity testing. Council of Europe. Retrieved October 10, 2021, Режим доступа: <https://rm.coe.int/16805871f3>

²⁰⁸ Европейская конвенция по правам человека, измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14 от 1 июня 2010 г [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

²⁰⁹ Чуботару, В. (без даты) В Шакочюс, С. (2021). Оптимальные подходы к тестированию на профессиональную неподкупность персонала коммерческих организаций [Электронный ресурс]. Москва: Издательский дом «Экономист». Режим доступа: <http://economistbook.ru/wp-content/uploads/2021/03/personal-kompanii.pdf>.

в предотвращение угроз свободам и правам государственных служащих, возникающих в результате негласного тестирования на неподкупность²¹⁰.

Зарубежная судебная практика, свидетельствует о признании неконституционным использование скрытой аудио и видеозаписи без события преступления и рассматриваться как нарушение права на личную жизнь и конституционных гарантий, связанных с судебным процессом.

Так, в деле «Соединенные Штаты против Джонса (2012 г.)» Верховный суд США постановил, что необоснованная установка устройства GPS-слежения на транспортное средство подозреваемого представляет собой обыск по смыслу Четвертой поправки и, следовательно, требует ордера или признанного исключения из требования ордера²¹¹.

В деле «ACLU против Альвареса (7 – й округ, 2012 г.)» Апелляционный суд США по седьмому округу постановил, что закон Иллинойса о подслушивании, запрещающий отдельным лицам записывать аудиозаписи чиновников без их согласия, является неконституционным применительно к аудиозаписям, сделанным в общественных местах, где человек не ожидал уединения²¹².

В деле «Кепке против Германии (2008 г.)» Европейский суд по правам человека постановил, что скрытая запись встречи между государственным должностным лицом и сторонним журналистом является нарушением права должностного лица на неприкосновенность частной жизни в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции по правам человека²¹³.

Однако, национальный механизм тайной проверки на профессиональную добропорядочность предполагает проведение негласных аудио и видеоконтроля за тестируемым в моделируемой ситуации и дальнейшей оценки его поведения.

Во избежание, нарушений конституционных прав, законодателем предусмотрено обязательное письменное уведомление сотрудников при поступлении на работу о возможности быть подвергнутым тестированию.

Это обстоятельство вызывает много споров и противоречий.

При разработке механизма тестирования следует учитывать соответствие такого решения законодательству и отраслевым стандартам.

Так, согласно законодательству Республики Казахстан оперативно-розыскная деятельность включает общие и специальные розыскные

²¹⁰ Šakočius, A., 2021. Professional integrity testing and human rights. *Viešojoji politika ir administravimas*, Vol. 20(2): 299-311

²¹¹ Информация об уголовном деле "Соединенные Штаты против Джонса", рассмотренном Верховным судом США в 2012 году: <https://www.oyez.org/cases/2011/10-1259>

²¹² Информация об уголовном деле "ACLU против Альвареса", рассмотренном Апелляционным судом США по седьмому округу в 2012 году: https://scholar.google.com/scholar_case?case=7114257335880101984&q=%22ACLU+v.+Alvarez%22&hl=en&as_sdt=6,44

²¹³ Информация об уголовном деле "Кепке против Германии", рассмотренное Европейским судом по правам человека в 2008 году: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-109776%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-109776%22]})

мероприятия²¹⁴.

К **общим** оперативно-розыскным мероприятиям (далее – ОРМ) относятся такие как опрос лиц, установление гласных и негласных отношений с гражданами, *применение модели поведения, имитирующей преступную деятельность, применение технических средств для получения сведений*, не затрагивающих охраняемую законом неприкосновенность частной жизни, жилища, личной и семейной тайны, а также тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и др. Организация и тактика проведения общих ОРМ определяются нормативно-правовым актом **первых руководителей** органов, осуществляющих ОРД, по **согласованию с Генеральным Прокурором** Республики Казахстан.

Основанием для проведения ОРМ может выступать *специальная проверка* (о приеме на работу в правоохранительные органы, госслужбу и др.) или *преступление*, то есть наличие материалов досудебного расследования или информация о подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении.

Специальные оперативно-розыскные мероприятия (далее – СОРМ) проводятся исключительно с **санкции прокурора**, к ним относятся *негласные аудио – и (или) видеоконтроль лица или места*; негласный контроль, перехват и снятие информации, передающейся по сетям электрической (телекоммуникационной) связи; негласное получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами; негласное снятие информации с компьютеров, серверов и других устройств, предназначенных для сбора, обработки, накопления и хранения информации; негласный контроль почтовых и иных отправлений; *негласное проникновение и (или) обследование места*²¹⁵.

При этом, *негласные аудио – и (или) видеоконтроль лица или места*, предусмотренные проектом Закона о проверке на профессиональную добросовестность, относятся к СОРМ, которые нарушают конституционные права граждан и могут проводиться только при наличии *преступления*. То есть, проведение негласных действий возможно только, если имеются достаточные основания полагать, что было совершено или готовится совершение преступления.

Наряду с этим, *негласное наблюдение за лицом или местом и негласный контрольный закуп* относятся к негласным следственным действиям²¹⁶ (далее – НСД), которые могут проводиться в рамках досудебного расследования либо уголовного дела.

²¹⁴ Об оперативно-розыскной деятельности: закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года №154-ХІІІ ЗРК [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940004000_ (дата обращения: 27.08.2024).

²¹⁵ Там же

²¹⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: от 4 июля 2014 г. № 231-V ЗРК [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231> (дата обращения 27.08.2024) Ст 231 УПК РК

Возникает противоречие, при проведении тайной проверки на добропорядочность используются СОРМы, нарушающие конституционные права граждан и затрагивающие охраняемую законом неприкосновенность частной жизни, жилища, личной и семейной тайны, а также тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и др.

В связи с этим, законодателем предусматривается гарантия от злоупотреблений в виде санкционирования прокурором способов сбора доказательств как негласные аудио – и (или) видеоконтроль лица или места, негласное проникновение и (или) обследование места, и негласное наблюдение за лицом или местом.

В соответствии с Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» (статья 514), за проведение негласных следственных действий может быть наложен штраф на граждан в размере от 5 до 10 МРП (месячный размер расчетного параметра, установленного на начало финансового года) или административный арест на срок до 15 суток.

В соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан за проведение негласных следственных действий предусмотрена уголовная ответственность.

Нельзя игнорировать тот факт, что основанием для проведения СОРМ служит **преступление**, а целями тайной проверки является сдерживающий и превентивный характер коррупционной преступности.

Данные действия влекут нарушения статьи 16 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК), стоящего по иерархии выше разрабатываемого Закона (согласно Закона Республики Казахстан «О правовых актах»).

Согласно законодательству, частная жизнь граждан, личная и семейная тайна находятся под охраной. Информация о частной жизни лица, полученная в порядке, предусмотренным Кодексом, не может быть использована иначе как для выполнения задач уголовного процесса.

Проект Закона и механизм проверки на профессиональную добропорядочность также противоречит требованиям ст.34 УПК, в соответствии с которыми, в целях выполнения задач уголовного судопроизводства орган уголовного преследования обязан в пределах своей компетенции в каждом **случае обнаружения признаков уголовного правонарушения** принять все предусмотренные законом меры к установлению события уголовного правонарушения, изобличению лиц, виновных в совершении уголовного правонарушения, их наказанию, равно как принять меры к реабилитации невиновного.

Вместе с тем, в данном случае фактически предлагается провести следственные действия без признаков уголовного правонарушения и при обнаружении, в качестве наказания выступает – привлечение к дисциплинарной ответственности.

Тем самым данные нормы проекта противоречат требованиям ст.14 – 3

закона «О правовых актах», в соответствии с которыми нормы законов не должны противоречить принципам, установленным в них, а в случае противоречия принципам должны приводиться в соответствие с ними.

Наряду с этим, *целевая проверка* на профессиональную добропорядочность проводится в отношении конкретных лиц, о которых имеются подозрения в коррупционных действиях. Проверяемые объекты выбираются на основе подозрений в коррупции из сотрудников правоохранительного органа.

Если сценарий тайной проверки на неподкупность будет включать предложение тестируемому неправомерного преимущества или вознаграждения за ускорение процесса или другие неправомерные действия, это должно быть квалифицировано как предложение взятки и получение взятки.

Наличие такого сценария влечет риски злоупотребления недобросовестными тестирующими данным институтом проверки в личных целях.

Всегда существует возможность для тестирующих использовать сценарий и предложение вознаграждения для личных целей, например, маскировки «взятки», т.е. отрицательного результата тестирования на неподкупность. В некоторых случаях, тестирующие могут использовать сценарий, чтобы сделать вид, что проверяемый не подкуплен, в то время как на самом деле, он мог получить взятку за свои действия.

Важно отметить, что подтекст проверки на неподкупность – выявить свидетельства коррупционных действий и прекратить их, а не создавать возможность для других нарушений. Для достижения этой цели тестирующие должны следовать всем процедурам и ограничениям, а также быть четкими в своих намерениях и целях, которые не должны включать предложение взятки.

Наряду с указанным, сам предмет преступления «взятка», в какой бы не было форме (деньги, услуга и т.д.), подразумевает действия с обеих сторон – предлагающего и принимающего. При этом они дополняют друг друга, и факт преступного деяния отсутствует у одного, без действия другого. И за действия первого, как и за действия второго предусмотрена уголовная ответственность, т.к. в купе действия обеих сторон считаются по условиям уголовного законодательства противоправными, соответственно обе стороны подлежат привлечению к установленной ответственности.

В противном случае, если у дающего взятку лица отсутствует состав уголовного правонарушения, соответственно у противоположной стороны не может быть состава преступления.

Таким образом, проект предусматривает действия, за которые уже предусмотрена уголовная ответственность.

Ранее, в уголовном кодексе от 16 июля 1997 года N 167 (Утратил силу Кодексом РК от 3 июля 2014 года № 226 – V) за провокацию преступления была предусмотрена уголовная ответственность.

Справочно: Статья 349. Провокация коммерческого подкупа либо коррупционного преступления

1. Провокация коммерческого подкупа, то есть попытка передачи лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, без его согласия денег, имущественных благ и преимуществ в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа –

наказывается штрафом в размере от ста до трехсотмесячных расчетных показателей либо лишением свободы на срок до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой.

2. Провокация коррупционного преступления, то есть то же деяние, совершенное в отношении лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица,

наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисотмесячных расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до семи лет с конфискацией имущества или без таковой.

При этом в Российской Федерации не отказались от криминализации провокации взятки, и оно является уголовно-наказуемым деянием, за которое предусмотрена уголовная ответственность²¹⁷ (ст.304 УК РФ).

Таким образом, в проекте предлагаются деяния, за которые ранее была предусмотрена уголовная ответственность, перевести в разряд проверочных мероприятий (законных).

Другими словами, орган уголовного преследования фактически провоцирует проверяемого на принятие взятки, тем самым сам же орган совершает противоправное действие (провокация дачи взятки) и при этом «подкупленное» лицо освобождается от уголовной ответственности, поскольку у него якобы отсутствовал состав уголовного правонарушения. Действия же самого органа будут считаться законными.

Предполагается, что нет субъективной стороны, а именно, умысла на получение взятки. Нет объяснения наличию либо отсутствию состава уголовного правонарушения, а именно четырех элементов уголовного правонарушения: объект, субъект, объективная, субъективная сторона.

Наряду с этим, в силу положений п. 2 примечания к ст. 312 УК РК²¹⁸, при провокации в получении взятки, взяткодатель освобождается от уголовной ответственности. Вместе с тем здесь имеется ряд вопросов.

Так, согласно примечанию названной нормы УК следует, что лицо освобождается от уголовной ответственности в случае, если оно уже дало взятку и затем о совершенном им и другим лицом преступлении сообщило органу, в чью компетенцию входит возбуждение уголовного дела. Поскольку предложение изложено в прошедшем времени, следует, что взяткодатель уже передал предмет взятки, т.е. реальные материальные блага, которые

²¹⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 28.08.2024)

²¹⁸ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K1400000226> (дата обращения: 28.08.2024).

удовлетворяют либо могут удовлетворить материальные потребности взяточполучателя. Например, деньги. Последний же их принял и имеет реальные возможности извлечения из них материальных благ. Это в случае двух преступлений – дача и получение взятки.

Тем не менее, отличие взятки от провокации на дачу взятки в отсутствии самого предмета взятки (преступления).

Дело в том, что субъекты органа уголовного преследования выдают взяточдателю деньги самого органа, либо выдают фиктивные деньги. В данном случае эти деньги не могут быть предметом взятки, так как они не являются собственностью взяточдателя.

При этом деньги изначально выдаются государством для совершения противоправной деятельности, что само по себе недопустимо. Одновременно, не является предметом взятки и муляж, поскольку это изначально намеренно искусственно подготовленное средство, цель которого является ввод проверяемого лица в заблуждение. В научной среде как негодный предмет. В нашем варианте средство, не имеющее ценности.

Ввиду изложенного, при организации провокации взятки отсутствует один из основных элементов деяния – предмет взятки (материальное благо).

Таким образом, проверяемое лицо искусственно провоцируют на получение взятки, создавая доказательства вины.

Вопросы разграничения взятки от провокации дачи или получения взятки остаются не решенными. Эта проблема является актуальной, вызывает много споров, как среди практиков, так и в научной среде.

Таким образом, если законодатель допустит особый порядок проведения СОПМ в рамках Integrity Check, это приведет к крайне негативным факторам, которые могут привести к серьезным нарушениям прав и свобод граждан, а также повышению уровня коррупции в обществе.

Использование СОПМ в рамках проверки на профессиональную добропорядочность предоставит возможность оперативно-розыскному аппарату собирать так называемые компрометирующие данные в отношении **любого сотрудника правоохранительных органов**, использовать ее в личных целях, в том числе шантажа, продажу блогерам, продажу или разглашение секретной и конфиденциальной информации, вымогательству денежных средств, склонению к совершению преступлений, продвижению коррупционных практик, повышению вероятности злоупотребления властью в корыстных целях, несмотря что они составляют охраняемую Конституцией прав и свобод граждан

Такие действия могут негативно повлиять на процесс проверки и снизить ее эффективность в борьбе с коррупцией. Проверка на профессиональную добропорядочность должна проводиться в рамках законодательства и строгих правил и процедур, чтобы предотвратить возможность провоцирования взятки и других неправомерных действий. Тестировщики и координаторы по осуществлению проверки на профессиональную добропорядочность должны соблюдать национальное

законодательство и руководствоваться этическими стандартами, чтобы обеспечить эффективность проверки, предотвратить провокации и защитить права и интересы всех заинтересованных сторон.

Стоит отметить, что предметом дискуссии выступает тонкая грань между «провокацией» и тестированием на профессиональную добропорядочность. Считаем необходимым детально рассмотреть сходство и различия данных понятий.

Тестирование на профессиональную добропорядочность – комплекс мероприятий, направленный на применение к тестируемым лицам без их ведома мнимых ситуаций, имитирующих повседневную деятельность по реализации полномочий, в ходе которых устанавливается соблюдение ими соответствующих должностных процедур и норм профессиональной этики, посредством наблюдения с использованием специальных технических средств.

Провокация, с другой стороны, это срез попытки «заманивания» человека в преступный или незаконный поступок для дальнейшей оценки его максимального уровня угрозы для общества и безопасности. В этом случае цель – вызвать в оцениваемом человеке недобросовестное или самовольное поведение, что позволит им рассчитывать на тяжелые юридические последствия и наказание.

То есть провокация – это запрещенный прием правоохранительных органов, заключающийся в побуждении или подстрекательстве человека к совершению преступления, которое в противном случае он не совершил бы.

В общем, тайное тестирования на добропорядочность проводится с целью поддерживать высокий уровень профессионализма и этики в организации, в то время как провокация представляет собой применение неэтичных и даже преступных методов с разными целями.

В юридическом контексте проверка на профессиональную добропорядочность считается законной, если выполняются следующие условия:

- проверка определена законом;
- получение информированного согласия от тестируемого на ее проведение;
- сценарии были реалистичными и соответствовали должностным обязанностям тестируемого;
- недопущению провокации или принуждения к совершению преступления.

В международной практике тайная проверка на добропорядочность, проводимая посредством моделирования ситуаций, является законным инструментом, используемым для оценки честности и этического поведения своих сотрудников, особенно тех, кто пользуется доверием общества.

Таким образом, сам институт проверки на добропорядочность не является провокацией, если ее содержание и порядок четко определены в законе, а тестируемому представлено право на справедливое судебное

обжалование результатов.

Второе. В связи с тем, что тестирование на профессиональную добропорядочность должно проводиться для обеспечения нетерпимости к коррупции в государственных органах, следует расширить перечень субъектов, в отношении которых проводится тестирование.

С учетом положительного международного опыта внедрения тайной проверки на неподкупность (страны с высоким индексом восприятия коррупции за 2023 год: Сингапур (5), Гонконг (14), Южная Корея (32), Чехия (41), Польша (47), Грузия (49), Румыния (63), Китай (76), Венгрия (76), Молдова (76)), а также рекомендаций ОЭСР, предлагается распространить тестирование на профессиональную добропорядочность на все субъекты государственной службы, в том числе, политических служащих.

Более того, с учетом мнения о присутствия данного порока в негосударственном секторе, полагаем возможным включить соответствующие нормы и для квазигосударственного сектора, но с более поздним сроком введения их в действие.

Наряду с эффективной практикой на международном уровне, данное предложение обосновывается и статистикой коррупционной преступности.

Таблица 9

Таблица 9. Количество зарегистрированных коррупционных правонарушений за последние пять лет (с 2019 – 2023 гг)

Субъекты	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год
Всего по ПО и Спец. органам	376	326	148	251	165
Органы внутренних дел	364	292	138	216	136
Нацгвардия	1	12	1	0	0
КУИС	54	11	6	7	14
КАП	112	176	48	106	64
Комитет миграционной службы	15	22	4	29	10
Органы прокуратуры	1	3	0	1	0
АФМ	6	11	2	1	3
АПК	2	2	2	1	2
Спецгосорганы	3	15	2	4	1
Госслужащие	1258	1161	666	882	704

Так, несмотря на предпринятые шаги государства в противодействии коррупции, высокий уровень коррупции сохраняется среди государственных служащих.

За последние пять лет удельный вес коррупционной преступности государственных служащих составил **75%**, при этом **31%** правонарушений совершено в акиматах, из них **68%** - служащими структурных подразделений.

Диаграмма 14



Диаграмма 15

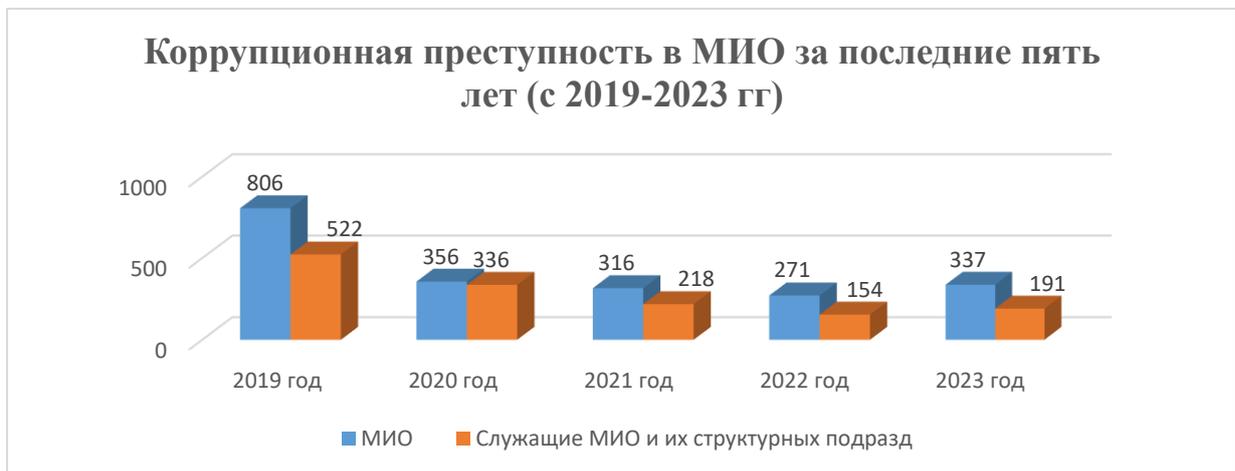


Таблица 10

Таблица 10. Коррупционная преступность в МИО за последние пять лет (с 2019 – 2023 гг)

Коррупционная преступность в МИО	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	динамика
МИО	48,0	22,4	29,5	26,1	31,4	– 34,5
Служащие МИО и их структурных подразделений	64,8	94,4	69,0	56,8	56,7	– 12,5

За последние пять лет удельный вес коррупционных правонарушений в правоохранительных и специальных органах составляет **20%**, из них на органы МВД приходится **18%**

АФМ – 0,34%

АПК – 0,1%

прокуратуру – 0,08%

Таблица 10. Коррупционная преступность в правоохранительных органах за последние пять лет (с 2019 – 2023 гг)

Правоохранительный орган	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	динамика
Всего по ПО и Спец органам	22,4	20,5	13,8	24,1	17,8	– 20,4
Органы внутренних дел	21,7	18,3	12,9	20,8	14,7	– 32,2
Органы прокуратуры	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	– 100,0
АФМ	0,4	0,7	0,2	0,1	0,3	– 9,3

Стоит отметить, что результаты пилотного проекта «Integrity Check» показали эффективность данного инструмента. В органах внутренних дел в восемь раз увеличилось количество рапортов о попытках подкупа (с 96 до 763), в результате на основании 121 рапорта возбуждены уголовные дела по даче взятки²¹⁹.

Стартап пилотного проекта показал положительную тенденцию снижения уровня коррупции в патрульной и миграционной полиции. В частности, в этих подразделениях уровень коррупции снизился в **два раза**: в патрульной полиции с 84 до 39, а в миграционной полиции - с 19 до 10.

Все это свидетельствует о росте уровня борьбы с коррупцией в правоохранительных органах, что повышает иммунитет сотрудников полиции к возможным коррумпированным схемам и дает гражданам большую уверенность в защите своих прав и интересов.

Удельный вес коррупционной преступности составляет **9%**, то есть каждое одиннадцатое правонарушение совершено в субъектах квазигосударственного сектора, это достаточно высокий показатель коррупции. Введение тайной проверки для сотрудников квазигосударственного сектора может помочь в выявлении коррупционных нарушений и минимизации их количества.

Полагаем, что внедрение института тестирования на профессиональную добропорядочность среди государственных служащих и сотрудников квазигосударственного сектора может быть одной из мер по борьбе с коррупцией, повышения качества сервиса, четкого соблюдения предписанных служебных процедур и обязанностей, а также требований служебной этики.

Более того, с учетом распространения этого явления в негосударственном секторе, полагаем возможным включить соответствующие нормы и для квазигосударственного сектора, но с более поздним сроком введения их в действие.

Третье. Проект Закона о тестировании на профессиональную добропорядочность порождает противоречие правовых последствий тестирования на профессиональную добропорядочность.

²¹⁹ Национальный доклад о противодействии коррупции за 2023 год, подготовленный Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/695032?lang=ru>

Так, контроль исполнения антикоррупционных ограничений включает:

- использование служебной и иной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения **имущественных и неимущественных благ** и преимуществ;

- принятию **материального вознаграждения** или услуг за действия (бездействие) в пользу лиц, их предоставивших, если такие действия входят в служебные полномочия должностного лица.

Результаты и материалы тестирования могут быть использованы только в дисциплинарном производстве, однако проверка соблюдения вышеуказанных антикоррупционных ограничений содержат признаки как уголовных и так административных правонарушений.

Наряду с этим, законопроектом запрещено применять **сценарии, содержащие действия тестировщиков, связанные с нарушением уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях** (подпункт 1 пункта 1 статьи 11).

В этой связи, законопроект не в полной мере соответствует требованиям Кодекса об административных правонарушениях, Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса.

В связи с этим, если в результате тестирования установлено, что действия тестируемого нарушают законодательство и образуют состав правонарушения, то соответственно, при административном производстве должно быть вынесено постановление о возбуждении административного дела и назначена ответственность, а при обнаружении факта совершения уголовного правонарушения - начато досудебное расследование.

При этом, согласно пункту 4 статьи 11 законопроекта, руководитель подразделения собственной (внутренней) безопасности обязан сообщить в уполномоченный орган по подведомственности (т.е. в правоохранительный орган по подследственности) для принятия решения в соответствии с полномочиями данного органа информацию о нарушениях законодательства, **не вызванные реализацией сценария** тестирования.

В этой связи, сценарии на выявления случаев использования служебной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения **имущественных и неимущественных благ** и принятие **материального вознаграждения, противоречат** требованиям ст.34 УПК. В соответствии с которыми, в целях выполнения задач уголовного судопроизводства, орган уголовного преследования обязан в пределах своей компетенции в каждом **случае обнаружения признаков уголовного правонарушения** принять все предусмотренные законом меры к установлению события уголовного правонарушения, изобличению лиц, виновных в совершении уголовного правонарушения, их наказанию, равно как принять меры к реабилитации невиновного.

Вместе с тем, в данном случае предлагается провести фактически следственные действия без признаков уголовного правонарушения и при обнаружении фактов нарушения в качестве наказания предполагают

привлечение к дисциплинарной ответственности.

Четвертое. Если сценарий тайной проверки на неподкупность будет включать предложение тестируемому неправомерного преимущества или вознаграждения за ускорение принятия решения, это должно быть квалифицировано как предложение взятки и получение взятки.

Наличие такого сценария влечет определенные риски злоупотребления недобросовестными тестирующими институтом проверки на профессиональную добропорядочность в личных целях.

Наличие сценария предложения вознаграждения может создавать определенные риски злоупотребления со стороны недобросовестных тестирующих.

Всегда существует возможность использовать сценарий предложения вознаграждения тестирующими в личных целях, например, маскировки «взятки» под отрицательный результат тестирования. В некоторых случаях, тестирующие могут использовать сценарий, чтобы сделать вид, что проверяемый не подкуплен, в то время как на самом деле, он мог получить взятку за свои действия.

Важно отметить, что подтекст тестирования – выявить свидетельства коррупционных действий и прекратить их, а не создавать возможность для других нарушений. Для ее достижения тестирующие должны следовать всем процедурам и ограничениям, а также быть четкими в своих намерениях и целях, которые не должны включать предложение взятки.

Наряду с указанным, сам предмет преступления «взятка», в любой форме (деньги, услуга и т.д.), подразумевает действия с обеих сторон – предлагающего и принимающего. При этом они дополняют друг друга, и факт преступного деяния отсутствует у одного, без действия другого. И за действия первого, как и за действия второго предусмотрена уголовная ответственность, т.к. вкуче действия обеих сторон считаются по условиям уголовного законодательства противоправными, соответственно обе стороны подлежат привлечению к установленной ответственности.

В противном случае, если у дающего взятку лица отсутствует состав уголовного правонарушения, соответственно у противоположной стороны не может быть состава преступления.

Таким образом, сценарий предложения взятки предусматривает действия, за которые предусмотрена уголовная ответственность.

В этой связи, в целях исключения негативных последствий предлагается исключить «предложение вознаграждения» из реестра сценариев проверки на профессиональную добропорядочность.

Шестое. Необходимость параметризовать дисциплинарную ответственность в зависимости от сценариев, в том числе за совершение коррупционного правонарушения, выявленного посредством механизма Integrity Check.

Меры дисциплинарной ответственности должны находить свою реализацию в рамках карьерного роста, выплаты премий, распределения

квартир, прохождения принудительной психологической коррекции, а при высокой общественной опасности – увольнения из правоохранительного органа с закреплением коррупционной карточки, препятствующей в дальнейшем восстановлению в правоохранительную и государственную службу.

Седьмое. В виду наличия достаточных рисков при проведении **целевой проверки** (в отношении конкретного лица, если есть информация о наличии в его действиях коррупционных рисков), предлагается исключить данный вид проверки, а использовать только **случайную** (рандомную), которая представляет собой проверку случайно выбранных работников на предмет наличия коррупционных действий и соответствия этическим стандартам поведения.

Для рандомного подбора кандидатов для тайной проверки на профессиональную добропорядочность предлагается разработка программного обеспечения, основанного на алгоритме набора случайных чисел, которое обеспечит случайность выбора.

Принцип работы такой программы прост: на основе заданных пользователем критериев (например, должность, стаж работы, порядок доступа к конфиденциальной информации, наличие дисциплинарных взысканий и иных факторов, связанных с профессиональной деятельностью), программа будет производить выборку случайных кандидатов на проверку.

Пользователь может настроить критерии и параметры выбора, что позволит оптимизировать процесс контроля и максимально качественно отобрать тех сотрудников, которые нуждаются в дополнительной проверке. Примерами может выступать программное обеспечение, такое как *CheckMate* для рандомного подбора кандидатов на проверку или *EasyAudit* созданное специально для проверки сотрудников на коррупционные действия. Программа использует различные формулы и алгоритмы для выбора случайных кандидатов на проверку, а также предоставляет множество инструментов для регистрации и отслеживания результатов проверки.

Следует отметить, что использование программного обеспечения для рандомного подбора кандидатов имеет множество преимуществ.

Во-первых, это максимальная точность и объективность процесса подбора, поскольку программа не зависит от личных предпочтений и субъективных мнений, а лишь в соответствии с заранее заданными критериями выбирает кандидатов для проверки.

Во-вторых, это повышение уровня безопасности и конфиденциальности информации, поскольку программа может быть настроена на случайный выбор сотрудников без учета их индивидуальных характеристик и особенностей.

Как указывалось выше, в случае наличия оснований для проведения **целевой** проверки должностных лиц, вызывающих подозрение в коррупции

(возможных случаях подкупа, злоупотребления должностными полномочиями и др.), целесообразно передать в антикоррупционную службу право проведения проверки информации, в том числе путем регистрации в ЕРДР и проведения оперативно-следственных мероприятий, направленных на выявление и закрепление доказательств.

Стоит отметить, что дисциплинарная модель проверки на профессиональную добропорядочность соответствует принципу законности и допустимости использования, общих оперативно-розыскных мероприятий, таких как опрос лиц, установление гласных и негласных отношений с гражданами, применение модели поведения, имитирующей преступную деятельность, применение технических средств для получения сведений, не затрагивающих охраняемую законом неприкосновенность частной жизни, жилища, личной и семейной тайны, тайну личных вкладов и сбережений, переписку, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и др.

Примером использования технических средств для аудио и видео фиксации выступает использование видеорегистраторов сотрудниками дорожной полиции (записывают видео при остановке и проверке водителей, что позволяет установить факты нарушения ПДД и др), административной полиции (видеозапись при контроле за соблюдением общественного порядка на улицах, используется для выявления фактов нарушения законов, совершения антиобщественных действий, угроз общественной безопасности).

Восьмое. При проведении служебного расследования предлагается использовать веттинг социальных сетей на наличие лудомании, наркозависимости, педофилии, порнозависимости и др.

В целях эффективности процедуры проверки, укрепления добропорядочности и соответствия этическим и профессиональным стандартам, предлагается использовать специализированные инструменты для автоматического выявления подозрительной активности в социальных сетях. Примерами инструментов мониторинга социальных сетей выступают сервисы Mention, Brandwatch, Hootsuite, SocioViz, которые анализируют активность пользователей в социальных сетях относительно конкретных ключевых слов, фраз, тегов и определяют степень связи между группами. Казахстанскими социологами для таких целей разработан онлайн сервис «Aimar».

Выводы:

Имплементация механизма тайной проверки на добропорядочность (integrity check) в казахстанское законодательство представляет собой важный шаг в борьбе с коррупцией и укреплении принципов честности в государственной службе. Проект внедрения механизма тайной проверки предусматривает создание модели, направленной на оценку готовности должностных лиц соблюдать профессиональные и этические стандарты в условиях возможных коррупционных ситуаций.

Модель проверки на добропорядочность в Казахстане включает дисциплинарный подход, который применяется в зависимости от цели проверки. Дисциплинарная модель предполагает проведение случайных проверок, в то время как административная модель допускает целевые проверки с использованием ограниченных средств скрытого аудио- и видеоконтроля. Такой подход позволяет учитывать особенности каждой конкретной ситуации и обеспечивать баланс между эффективностью проверки и защитой прав человека.

Несмотря на преимущества, внедрение механизма проверки на добропорядочность сопровождается рядом вызовов. В ходе обсуждений были выявлены проблемы, связанные с возможным нарушением конституционных прав граждан, особенно в части использования скрытой аудио- и видеозаписи. Международная практика, включая решения Европейского суда по правам человека, показывает, что такие меры должны быть строго регламентированы, с соблюдением принципов законности и необходимости, чтобы исключить провокации или нарушения права на частную жизнь.

Кроме того, имплементация *integrity check* требует четкого определения правового статуса результатов проверки. Важно, чтобы результаты использовались исключительно в дисциплинарном и административном производстве, и не могли служить основанием для уголовного преследования без достаточных доказательств совершения преступления. Это необходимо для предотвращения злоупотреблений со стороны лиц, осуществляющих проверки, и сохранения доверия к системе государственного управления.

Международный опыт, а также результаты пилотных проектов в Казахстане, показывают, что использование тайной проверки на добропорядочность способствует снижению уровня коррупции и повышению уровня ответственности среди должностных лиц. Важно, чтобы внедрение этого механизма сопровождалось строгим контролем за соблюдением правовых норм и этических стандартов, чтобы обеспечить его эффективность и минимизировать риски нарушения прав граждан.

Таким образом, имплементация тайной проверки на добропорядочность в Казахстане имеет значительный потенциал для укрепления антикоррупционной политики и повышения уровня доверия граждан к государственным институтам, однако требует тщательной правовой проработки и соблюдения международных стандартов для обеспечения справедливости и законности.

3.2 Регламентации выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе и в квазигосударственном секторе

Несмотря на предпринятые шаги государства в противодействии коррупции, условием для совершения коррупционных правонарушений остается неурегулированный конфликт интересов, то есть ситуации, когда сталкиваются противоположные интересы, в рамках которых личная заинтересованность может повлиять на объективное и беспристрастное принятие решений.

В целях принятия эффективных законодательных мер по минимизации ситуаций, порождающих конфликт интересов, важное значение имеет изучение современного состояния института регулирования конфликта интересов в Казахстане.

Сравнительный анализ соответствия казахстанского механизма урегулирования конфликта интересов международным стандартам показал следующие проблемные вопросы:

- отсутствие понятий «личный интерес», «потенциальный конфликт интересов»;

- в дефиниции «конфликт интересов» не определен круг лиц, подверженных конфликту интересов (т.е. наряду с родственниками и свойственниками, отсутствуют лица, связанные с должностным лицом);

- отсутствует классификация конфликтов интереса (потенциальный, реальный) и перечень типовых ситуаций;

- неэффективная процедура предупреждения конфликта интересов, в том числе по причине отсутствия мер по выявлению и урегулированию потенциального конфликта интересов, конфиденциально защищенные каналы связи и специальные коммуникации для сообщения о конфликте интересов, специальное подразделение (служба или должностное лицо), в чьи полномочия входит мониторинг или проверка информации на наличие конфликта интересов, а антикоррупционные ограничения не предусматривают запрет на благотворительность и запреты;

- некогерентность процедуры выявления конфликта интересов: отсутствует механизм декларирования и мониторинга интересов, внешний аудит конфликта интересов;

- дистанцирование института регулирования конфликта интересов в Министерстве обороны, правоохранительных и специальных правоохранительных органах, в том числе отсутствие уполномоченного должностного лица, выявляющего конфликт интересов (в государственных органах - уполномоченный по этике);

- игнорирование регулирования конфликта интересов в квазигосударственном секторе и бюджетных организациях;

- отсутствие эффективных, сдерживающих и пропорциональных *санкций*, в том числе правовая ответственность за допущение (т.е.

неурегулирование) и несообщение конфликта интересов, не предусмотрены репутационные, административные штрафы.

Таблица 12

Таблица 12. Казахстанский механизм регулирования конфликта интересов²²⁰

Элементы	Характеристика	
	сильные стороны	слабые стороны
Понятийный аппарат	понятие «конфликт интересов» раскрыт в Законе о противодействии коррупции (п. 5 ст. 1) и Законе о государственной службе (п. 17 ст. 1)	- отсутствуют понятия «личный интерес», «потенциальный конфликт интереса»; - отсутствует классификация конфликтов интереса; («потенциальный», «фактический»); - в дефиниции «конфликт интересов» не определен круг лиц, связанных с лицом, подверженных конфликту интересов; - отсутствует перечень типовых ситуаций конфликта интересов
НПА	Закон о противодействии коррупции, Закон о государственной службе, Этический кодекс	Отсутствуют Положения о конфликте интересов (регламентированный порядок урегулирования потенциального и фактического конфликтов интересов)
Специальный орган, уполномоченное лицо	- ответственным за урегулирование конфликта в центральном госоргане выступает уполномоченный по этике , в территориальных подразделениях; - государственный служащий, в остальных случаях, в организациях, не относящихся к государственной службе, обязанность за урегулирование конфликта ложится на непосредственного руководителя либо руководителя организации	- предусмотрен только для государственных органов, в бюджетных организациях , а также правоохранительных и специальных государственных органах, Министерстве обороны отсутствует; - большая нагрузка на уполномоченного по этике в случае совмещения с должностными обязанностями (консультативная помощь, рассмотрение обращений физических и юридических лиц, формирование культуры взаимоотношений, мониторинг и контроль норм служебной этики, анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений, взаимодействие с институтами гражданского общества, предложения об ответственности госслужащих, разъяснительная работа, профилактика нарушений) (п.4 ст. 2 Этического Кодекса)
Предупреждение конфликта интереса	- антикоррупционные ограничения; -запрет на принятие материального вознаграждения, подарков или услуг за действия или бездействие в пользу лиц, их предоставивших; - декларация доходов; - этический кодекс; - период остывания один год (Трудовой Кодекс, Закон об акционерных обществах) - тренинги; - избегать конфликта интересов является требованием, предъявляемым только к государственным служащим (п. 3 ст. 6 Этического кодекса)	- отсутствует система декларирования интересов; - отсутствуют меры по выявлению и урегулированию потенциальных и кажущихся конфликтов интересов; - отсутствуют запреты на благотворительность и пожертвования; - отсутствует специальное подразделение (служба) или должностное лицо , в чьи функции входит мониторинг или проверка информации на наличие конфликта интересов, латентность отягощается отсутствием принципа «пресечения неосведомленности»; - отсутствуют каналы и коммуникации для сообщения о конфликте интересов

²²⁰ составлена авторами самостоятельно

Выявление конфликта интереса	- отсутствует	- отсутствует механизм декларирования интересов и мониторинга конфликта интересов; - основанием для принятия мер является письменное обращение субъекта конфликта интересов, либо получение информации из других источников, при этом не раскрывается спектр и статус источников; - отсутствует внешний аудит
Урегулирование конфликта интереса	- отсутствует, мерами по предотвращению конфликта интересов является отстранение или изменение должностных обязанностей, либо принятие иных мер , при этом «иные меры» не раскрыты	- не предусмотрены меры по ограничению доступа к определенной информации и участия в рассмотрении ситуаций; - не предусмотрено отдаление или избавление от интереса; - не регламентирован отвод и отстранение от выполнения функциональных обязанностей; - не регламентировано отстранение от взаимодействия с конкретными людьми
Санкции	дисциплинарное взыскание (замечание, выговор, строгий выговор)	- конкретная правовая ответственность за допущение или несообщение конфликта интересов не предусмотрена ; - за неприятие руководителями государственных органов мер по противодействию коррупции предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере 100 МРП (ст. 680 КОАП РК), в организациях, не относящихся к государственной службе, ответственность не предусмотрена; - отсутствуют репутационные, административные штрафы

Таким образом, можно констатировать, что законодательство Республики Казахстан включает только общее определение конфликта интересов без детализированной его классификации.

Ключевым аспектом предотвращения конфликтов интересов является их своевременное выявление и урегулирование на стадии потенциального конфликта, до его эскалации в реальный конфликт интересов и возникновению коррупционных рисков.

В этой связи объективно назрела необходимость закрепления на законодательном уровне понятий «личный интерес» и «потенциальный конфликт интересов».

Введение понятия «потенциальный конфликт интересов» в законодательство также является требованием международных стандартов.

Первое. Для приведения национального законодательства Республики Казахстан в соответствие с международными стандартами, на основе зарубежного опыта, предлагается ввести следующие определения:

«реальный конфликт интересов» - ситуация, при которой личные интересы лиц, занимающих ответственные государственные должности, лиц,

уполномоченных на выполнение государственных функций, приравненных к ним должностных лиц, также иных должностных лиц, непосредственно влияют на выполнение ими служебных обязанностей и оказывают воздействие на объективность и беспристрастность принимаемых решений;

«потенциальный конфликт интересов» - ситуация, при которой выполнение должностных обязанностей лицами, занимающими ответственные государственные должности, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к ним, а также должностными лицами может быть подвержено влиянию их личных интересов при определенных условиях, что может привести к возникновению реального конфликта интересов.

Второе. В связи с тем, что различные должностные позиции подвержены разным уровням коррупционных рисков, связанных с конфликтом интересов, предлагается предъявлять жесткие требования к тем должностям, на которых конфликт интересов с наибольшей вероятностью может перерасти в коррупцию (например, акимы всех звеньев, руководители государственных и правоохранительных органов, а также руководители субъектов квазигоссектора).

При назначении на позиции, наиболее подверженные высоким коррупционным рискам, изучение вопросов наличия конфликта интересов и скрытой аффилированности претендентов передать в ведение Антикоррупционной службы (например, выдача заключения/согласия на отсутствие конфликта интересов, а также ведение такого реестра).

Третье. Для проактивного результата выявления конфликта интересов предлагается разработка и внедрение информационных систем по автоматизации мониторинга деклараций интересов на примере ряда стран (в Румынии – PREVENT, Словакии – Регистр партнеров госсектора, Словении – ERAR, США – Financial Disclosure Management System).

При разработке структуры декларации интересов необходимо предусмотреть включение следующих компонентов:

во-первых: *деловые связи*, то есть интересы, вытекающие из текущих, прошлых или потенциальных связей государственного служащего с любой коммерческой или некоммерческой организацией включая:

- участие в совместных проектах или инициативах;
- трудовую деятельность в качестве сотрудника, партнера или консультанта;
- владение акциями, долями или иными финансовыми инструментами организации;
- членство в органах управления, наблюдательных советах или иных структурах;
- получение вознаграждений, премий, бонусов или иных материальных выгод;
- заключение контрактов или соглашений, предполагающих коммерческое сотрудничество;
- перспективы будущего трудоустройства или получения выгод в

данных организациях.

Эти связи могут влиять на беспристрастность и объективность выполнения служебных обязанностей государственного служащего.

Во-вторых: *связанные интересы*, включающие участие или вовлеченность лица в различных формах взаимодействия с организациями или структурами, что может повлиять на его объективность и беспристрастность при выполнении служебных обязанностей. К таким интересам относятся:

- членство (участие в качестве члена профессиональных, общественных, коммерческих, некоммерческих или иных организаций);
- трудовая деятельность (работа в качестве сотрудника, консультанта или подрядчика организации);
- волонтерство (выполнение неоплачиваемой работы в интересах организации или проекта);
- собственность и владение (статус владельца, совладельца, акционера или участника организаций с финансовыми или управленческими интересами);
- кредиторские отношения (предоставление займа или иного финансового обязательства, что может создать зависимость между сторонами);
- должности управления (участие в качестве директора, члена совета директоров, руководителя или лица, принимающего решения в организации);
- доверительное управление (роль доверительного управляющего активами, имуществом или делами организации);
- фидуциарные отношения (наличие юридически или этически обусловленного доверия и обязанностей перед организацией, включая обязательства по защите её интересов и активов).

Данные формы связей могут создавать риски конфликта интересов, влияя на независимость, беспристрастность и принятие решений при осуществлении профессиональной деятельности.

В-третьих: *тесные взаимные связи*, включающие различные формы отношений и привилегий, которые могут повлиять на объективность и беспристрастность лица при выполнении служебных обязанностей. К таким связям и интересам относятся:

- родственные отношения: близкие родственники (родители, супруги, дети, братья и сестры), дальние родственники (дяди, тети, племянники, двоюродные братья и сестры) иные семейные связи, включая отношения по браку или усыновлению;
- дружеские отношения - длительные или устойчивые личные связи, основанные на дружбе, совместном досуге или общих интересах, а также товарищеские отношения, которые могут включать совместную общественную деятельность или взаимопомощь;
- деловые отношения - текущие или прежние профессиональные взаимодействия, включая трудоустройство, участие в совместных проектах,

партнерские связи и управленческую деятельность. Также сюда относятся финансовые отношения, такие как совместное владение активами, предоставление займов или иные формы делового сотрудничества, а также потенциальные деловые интересы, включая обсуждаемые или планируемые формы партнерства и взаимодействия;

- привилегии (получение материальных или нематериальных преимуществ, включая подарки, льготы, скидки, бонусы и другие выгоды, а также доступ к информации, ресурсам или услугам на особых условиях. Привилегии могут предоставляться в рамках неформальных соглашений, членства в организациях или иных оснований, создающих дополнительные преимущества для лица).

Эти взаимные связи и интересы могут создавать предвзятость или потенциальный конфликт интересов, влияя на принятие решений и выполнение профессиональных обязанностей.

Четвертое. Законодательство также содержит значительные пробелы в части ответственности за нарушения, связанные с конфликтом интересов, ответственность ограничена дисциплинарными мерами и не охватывает все соответствующие нарушения.

Предлагается разработать систему санкций, соответствующих критериям эффективности, сдерживанию и пропорциональности (соразмерности).

Выводы:

Имплементация зарубежного опыта регулирования конфликта интересов в казахстанское законодательство является важным шагом на пути к минимизации коррупционных рисков и укреплению принципов честного государственного управления. Анализ текущего состояния института регулирования конфликта интересов в Казахстане выявил значительные пробелы, такие как отсутствие понятий "личный интерес" и "потенциальный конфликт интересов", отсутствие системы декларирования интересов и механизмов мониторинга конфликта интересов, а также слабая правовая ответственность за несообщение или неурегулирование конфликта интересов.

Для приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами и повышения эффективности предотвращения конфликтов интересов, предлагается внести ряд изменений. Во-первых, следует внедрить понятия "потенциальный конфликт интересов" и "реальный конфликт интересов", что позволит четко классифицировать различные ситуации, связанные с личной заинтересованностью должностных лиц. Во-вторых, необходимо разработать и внедрить информационные системы для автоматизированного мониторинга деклараций интересов, как это успешно реализовано в ряде зарубежных стран, таких как Румыния, Словакия и США.

Кроме того, предлагается усилить требования к должностям, наиболее подверженным коррупционным рискам, и передать полномочия по проверке кандидатов на наличие конфликта интересов Антикоррупционной службе.

Это позволит своевременно выявлять и предотвращать ситуации, которые могут привести к возникновению реального конфликта интересов.

Также необходимо разработать эффективную систему санкций за нарушения, связанные с конфликтом интересов, чтобы они соответствовали критериям сдерживания, пропорциональности и эффективности. Введение правовой ответственности за несообщение или неурегулирование конфликта интересов, а также установление административных и репутационных штрафов поможет повысить ответственность должностных лиц и снизить вероятность коррупционных проявлений.

Таким образом, внедрение зарубежного опыта регулирования конфликта интересов в Казахстане позволит создать более прозрачную и справедливую систему государственного управления, способствующую укреплению доверия граждан и минимизации коррупционных рисков.

3.3 Развитие антикоррупционного комплаенса

Квазигосударственный сектор в Республике Казахстан является одной из ключевых опор экономики страны, требующей значительных финансовых вложений из республиканского бюджета и Национального фонда для своего эффективного развития. Однако существенной преградой на пути развития этого сектора является высокая степень коррупции, что подтверждается ростом числа уголовных дел, связанных с хищениями, злоупотреблениями должностными полномочиями и взяточничеством в ходе государственных закупок и реализации государственных программ.

В ответ на поручение Главы государства в области противодействия корпоративной коррупции Казахстан активно внедряет международные антикоррупционные стандарты и развивает корпоративные антикоррупционные механизмы.

В 2020 году в Законе «О противодействии коррупции» была введена норма, предусматривающая создание структурных подразделений, исполняющих функции антикоррупционных комплаенс-служб в квазигосударственном секторе. Основная цель этих служб заключается в обеспечении соблюдения антикоррупционного законодательства и мониторинге антикоррупционных мероприятий.

Основной задачей комплаенс-службы является обеспечение соблюдения соответствующей организацией и ее работниками законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции (ст 16 Закона о противодействии коррупции).

Комплаенс-службы в квазигосударственном секторе играют ключевую роль в реализации антикоррупционной политики, что является обязательным требованием для организаций этого сектора. В частном секторе внедрение таких служб остается правом, а не обязательством.

Однако, субъектами, перед которыми государство должно ставить антикоррупционные цели с учетом её характера и значения, должны быть и

частные компании, оказывающие существенное влияние на развитие экономики страны, а, значит, и на другие сферы жизнедеятельности Казахстана²²¹.

Мотивацией внедрения антикоррупционного комплаенса для частных крупных компаний могут быть следующие причины: экономические (экономический ущерб, утрата профессионализма); нравственные (деловая репутация); профилактического характера (риски привлечения к уголовной ответственности, вовлечения в коррупционные правонарушения и преступный бизнес)²²² и др.

Справочно: в соответствии с пп. 31) п. 1 ст. 3 Бюджетного кодекса **субъекты квазигосударственного сектора** - государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Согласно Закону о противодействии коррупции (дополнения от 8.06.2021 года, вступили в силу от 1.01.2022 года) антикоррупционная комплаенс-служба осуществляет полномочия независимо от исполнительного органа, должностных лиц субъекта квазисектора, подотчетна совету директоров, наблюдательному совету или иному независимому органу управления и является независимой при обеспечении соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции.

В рамках второго пакета антикоррупционных реформ, вступившего в силу в октябре 2020 года, более 6000 субъектов квазигосударственного и частного секторов внедрили комплаенс-службы.

Однако уже на ранних стадиях реализации этого института антикоррупционного комплаенса возникают следующие проблемы:

первое: отсутствие *профессионального стандарта* комплаенс-офицеров (в котором прописаны требования к образованию и компетенциям и др.) привело к отсутствию подготовленных специалистов на рынке труда²²³;

второе: отсутствие дифференцированного подхода к численности и функциям сотрудников квазисектора, сферам и специфике деятельности субъектов квазисектора, так не разработаны требования к количеству, полномочиям антикоррупционных комплаенс-офицеров, на сегодняшний день единые требования ко всем субъектам квазигоссектора:

- **национальным управляющим холдингам (всего 2):** АО "Фонд национального благосостояния "Самрук-Казына", АО "Национальный управляющий холдинг "Байтерек",

- **национальные холдинги (всего 1):** АО "Национальный

²²¹ См.: разные источники: Ущерб от коррупции составляет десятки млрд. тенге // <https://kapital.kz/gosudarstvo/124985/kolichestvo-korrupsionnykh-pravonarusheniy-v-rk-velichilos.html>; <https://ism.kz/moshenniki-navredili-bolee-chem-na-milliard-tenge>; <https://www.nur.kz/nurfin/economy/2058862-korrupsiya-v-kazahstane-snizhaetsya-no-uscherb-rastet-soobschayut-analitiki/> и др.

²²² Ю. П. Гармаев, С. А. Маркунцов, Э. А. Иванов Указ. соч.

²²³ Согласно Плану реализации Антикоррупционной концепции на 4 квартал 2023 года запланирована подготовка комплаенс-специалистов в рамках послевузовского образования, для достижения этой цели также необходима разработка профессионального стандарта

инфокоммуникационный холдинг 'QazBioPharm'"

- **национальным компаниям (всего 16):** АО "Казахтелеком", АО "Национальная компания "Казахстан инжиниринг", АО "Национальная компания «Казмунайгаз», АО "Национальная компания "ҚАЗАҚСТАН ТЕМІР ЖОЛЫ", АО "Национальная атомная компания "Казатомпром" АО "Социально-предпринимательская корпорация",

- **субъекта квазисектора центральных государственных органов (всего 377):** республиканские государственное казенное предприятие (РГКП), некоммерческие акционерные общества, АО, ТОО при Министерствах, Нацбанке, Счетный комитет, Служба государственной охраны, Управление делами Президента, Центральная избирательная комиссия, Управление материально-технического обеспечения,

- **субъекты квазисектора местных исполнительных органов (всего 5632):** государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (ГПХВ), государственные предприятия, основанные на оперативном управлении (казенные предприятия) (ГПОУ), АО, ТОО.

Справочно: согласно п. 18 Типового положения о антикоррупционных комплаенс-службах структура, штатная численность (количественный состав), срок полномочий, порядок работы и иные условия оплаты труда работников антикоррупционной комплаенс-службы определяется решением руководителя субъекта квазигосударственного сектора по представлению руководителя антикоррупционной комплаенс-службы²²⁴.

третье: отсутствие четких функций и полномочий антикоррупционного комплаенса;

четвертое: недостаток информации о происходящих в организации правонарушениях и др.;

пятое: отсутствие критериев оценки эффективности реализации антикоррупционных мер структурными подразделениями и работниками субъекта квазигосударственного сектора.

Справочно: АО «Самрук-Қазына» продвигает институт комплаенс во всех портфельных компаниях начиная с 2017 года, до законодательного закрепления нормы о комплаенс. На данный момент в группе компаний функционируют 77 самостоятельных комплаенс-служб и 44 подразделения подотчетные напрямую Совету директоров.

Для устранения выявленных проблем 30 декабря 2020 года Председателем Агентства по противодействию коррупции были утверждены методические рекомендации по организации антикоррупционного комплаенса в квазигосударственном секторе.

Впоследствии было разработано и введено единое Типовое положение об антикоррупционных комплаенс-службах (приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции № 112 от 31 марта 2023 года).

В данном положении определены ключевые функции комплаенс-служб, включая антикоррупционный мониторинг и выявление коррупционных рисков в деятельности организаций, антикоррупционное просвещение, выявление и урегулирование конфликта интересов, а также

²²⁴ Об утверждении Типового положения об антикоррупционных комплаенс-службах в субъектах квазигосударственного сектора. - <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300032211>

развитие корпоративных этических ценностей.

Наряду с этим, развитие института антикоррупционного комплаенса в квазигосударственном секторе и внедрение антикоррупционных стандартов являются ключевыми направлениями антикоррупционных реформ в Республике Казахстан. В рамках этих реформ предусмотрено выполнение следующих задач:

- разработка и утверждение антикоррупционной политики в организации;
- создание, утверждение и ежегодное обновление внутреннего плана мероприятий по противодействию коррупции с учетом требований национального антикоррупционного законодательства;
- разработка и ежегодная актуализация инструкции по противодействию коррупции для сотрудников, учитывающей специфику их деятельности;
- утверждение и регулярное обновление политики выявления и урегулирования конфликта интересов;
- проведение ежегодного внутреннего анализа коррупционных рисков;
- охват всех структурных подразделений внутренним анализом коррупционных рисков;
- ознакомление всех сотрудников с инструкцией по противодействию коррупции;
- обеспечение принятия антикоррупционных обязательств всеми сотрудниками, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций;
- устранение случаев конфликта интересов в организации;
- проведение ежемесячных информационных и обучающих мероприятий для работников по вопросам антикоррупционного законодательства;
- организация механизма информирования о коррупционных и иных нарушениях в организации.

Эти меры направлены на системное укрепление антикоррупционных практик и обеспечение их соответствия международным стандартам.

Важным элементом решения проблем внедрения антикоррупционного комплаенса является внедрение антикоррупционного стандарта ISO 37001 или СТ РК 3049-2017. Организации квазигосударственного сектора должны будут пройти сертификацию на соответствие данному стандарту.

Стандарт ISO 37001 представляет собой эффективный механизм противодействия коррупции, обеспечивая методы борьбы с различными формами коррупционных проявлений. Он может быть внедрен в любую организацию независимо от сферы деятельности, формы собственности или юрисдикции. Стандарт устанавливает требования и рекомендации для создания, внедрения, поддержания и совершенствования системы управления по борьбе со взяточничеством внутри организации.

В целях исполнения пункта 58 Плана действий по реализации

Антикоррупционной концепции по усилению координирующей роли антикоррупционной службы в деятельности антикоррупционных комплаенс-служб утверждено Типовое положение, согласно которому в функции входит большой перечень (21 функция): начиная от разработки внутренней политики противодействия коррупции в субъекте квазигоссектора, инструкций по противодействию коррупции для работников, внутренней политики выявления и урегулирования конфликта интересов, антикоррупционного стандарта, плана мероприятий по вопросам коррупции, осуществлению проверки благонадежности контрагентов, проведение служебных проверок и т.д.

Однако вопросы усиления антикоррупционной культуры и корпоративной ответственности субъектов квазигосударственного в вопросах противодействия коррупции остаются не решенными.

В 2021 году в КоАП были внесены изменения, предусматривающие ответственность руководителей госорганов и иных должностных лиц за непринятие мер по противодействию коррупции.

Согласно диспозиции статьи 680 КоАП **«Непринятие руководителями государственных органов мер по противодействию коррупции»** административное правонарушение влечёт наложение штрафа на вышеуказанных должностных лиц в размере 100 МРП (370 тыс. тенге).

При этом, под непринятием мер по противодействию коррупции понимается ряд требований, установленных Законом «О противодействии коррупции»:

- принятие антикоррупционных ограничений,
- допущение конфликта интересов,
- отсутствие финансового контроля,
- игнорирование проведения антикоррупционного мониторинга,
- отсутствие реализации рекомендаций анализа коррупционных рисков,
- не соблюдение антикоррупционных стандартов;
- персональная ответственность руководителей за коррупцию непосредственных подчинённых,
- отсутствие комплаенс-служб в квазигосударственном секторе.

Статистика отчета 1АД «Об административных правонарушениях» свидетельствует о слабой выявляемости непринятия мер противодействия коррупции (в 2020 году – 1, в 2021 году – 8, в 2022 году – 82, в 2023 году - 0).

Таблица 13. Сведения о привлечении лиц к административной ответственности по статье 680 КОАП за 2020-2023 гг

Период	Количество зарегистрированных административных правонарушений по статье 680 КОАП	Количество административных правонарушений по статье 680 КОАП, рассмотренные судом	Количество административных правонарушений по статье 680 КОАП, рассмотренные АПК	Количество лиц, привлеченных к административной ответственности	Количество лиц, на которых наложены штрафы
2020 г	1	1		1	1
2021 г	8		8	5	5
2022 г	82	19	63	77	77
2023 г	-	-	-	-	-

Наибольшее количество административных правонарушений по статье 680 КОАП зарегистрировано в 2022 году (82 адмправонарушений), наибольшее количество лиц, привлеченных к административной ответственности - 77 лиц.

Почти каждое **второе** административное правонарушение (58%, 48 адмправонарушений из 82 адмправонарушений) за непринятие мер финансового контроля (п. 8 статьи 11 Закона «О противодействии коррупции»), а именно непредставление декларации об активах и обязательствах.

Вследствие чего, можно утверждать, что наиболее выявляемой антикоррупционной мерой является финансовый контроль, непринятие остальных антикоррупционных мер остается латентным.

В течение рассматриваемого периода не зарегистрировано ни одного административного правонарушения за непринятие антикоррупционных ограничений (принятие подарков, использование служебной информации и т.д.) и мер по предотвращению и разрешению конфликта интересов, которые приводят к коррупции.

Согласно статье 680 КОАП к административной ответственности привлекаются только руководители государственных органов за непринятие антикоррупционных мер только в государственных органах, субъекты квазигосударственного сектора не охватываются.

В этой связи, в целях усиления ответственности субъектов квазигосударственного сектора по вопросам противодействия коррупции, предлагается расширить перечень субъектов, подлежащих привлечению к административной ответственности, и изложить статью 680 КоАП в следующей редакции **«Непринятие руководителями государственных органов и субъектов квазигосударственных секторов мер по противодействию коррупции»**.

Антикоррупционные комплаенс-офицеры будут обязаны передавать информацию в уполномоченный орган по противодействию коррупции о

случаях непринятия антикоррупционных мер для наложения административной ответственности, что позволит усилить контроль, улучшить координацию работы комплаенс-офицеров со стороны государства и повысить эффективность антикоррупционной системы в квазигосударственном секторе.

Таким образом, обеспечение открытости и прозрачности путем информирования работников, контрагентов и общественности о политике, антикоррупционных мерах, процедурах и результатах комплаенс-системы играет ключевую роль в эффективной реализации антикоррупционных инициатив в организациях

Наряду с этим, предлагается создать информационный портал антикоррупционного комплаенса, на котором будут размещены основные документы по противодействию коррупции, обучающие материалы, презентации, шаблоны анкет для контрагентов, антикоррупционные соглашения, формы обратной связи, разъяснения, ответы на часто задаваемые вопросы, а также новости и анонсы мероприятий в сфере профилактики и борьбы с коррупцией. Дополнительно на портале рекомендуется публиковать выявленные случаи коррупционного поведения и регулярно представлять отчеты о принятых мерах по противодействию коррупции, результатах мониторинга коррупционных рисков и мерах, направленных на их устранение и минимизацию.

Для повышения квалификации антикоррупционных комплаенс-офицеров и обеспечения эффективного проведения внутренних расследований в рамках антикоррупционного комплаенса предлагается разработать методику предупреждения и выявления коррупционных правонарушений. Данная методика должна включать классификацию коррупционных преступлений применительно к корпоративному, государственному и некоммерческому секторам, а также рассматривать уголовно-правовые, криминалистические и оперативно-розыскные характеристики коррупционных правонарушений.

Кроме того, при проведении внутреннего анализа коррупционных рисков предлагается привлекать внешних независимых аудиторов для проверки эффективности антикоррупционной политики.

Наряду с этим, назрела необходимость в разработке профессионального стандарта комплаенс-офицеров в соответствии с национальной системой квалификации и внесении его в реестр профессий.

При дальнейшей реализации мер по развитию антикоррупционного комплаенса необходимо разработать градацию антикоррупционных комплаенс-служб с учетом их структуры, штатной численности и срока полномочий, используя дифференцированный подход к различным субъектам квазигосударственного сектора. Это должно охватывать национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, а также субъекты квазисектора центральных государственных и местных исполнительных органов. Дополнительно

требуется установить четкие критерии для оценки эффективности реализации антикоррупционных мер структурными подразделениями и сотрудниками организаций квазигосударственного сектора.

Выводы:

Имплементация зарубежного опыта развития антикоррупционного комплаенса в национальное законодательство Казахстана является важной мерой для снижения коррупционных рисков, повышения прозрачности и укрепления доверия к государственным и квазигосударственным институтам. Введение антикоррупционных комплаенс-служб в квазигосударственном секторе и частных компаниях, оказывающих существенное влияние на экономику, позволяет систематически подходить к выявлению и предотвращению коррупционных нарушений.

Несмотря на достигнутые успехи, внедрение антикоррупционного комплаенса сопровождается рядом вызовов. Среди них - отсутствие профессионального стандарта для комплаенс-офицеров, отсутствие дифференцированного подхода к функциям и численности комплаенс-служб в зависимости от специфики деятельности организаций, недостаток информации о правонарушениях и отсутствие критериев оценки эффективности антикоррупционных мер. Эти проблемы создают значительные трудности для полноценной реализации антикоррупционной политики в Казахстане.

Для решения этих проблем предлагается разработать профессиональный стандарт для комплаенс-офицеров, включающий требования к образованию и компетенциям, а также методики предупреждения и выявления коррупционных правонарушений. Важно внедрить градацию антикоррупционных комплаенс-служб по структуре, штатной численности и сроку полномочий с учетом дифференцированного подхода к различным субъектам квазигосударственного сектора. Кроме того, необходимы критерии оценки эффективности реализации антикоррупционных мер.

Также рекомендуется усилить ответственность субъектов квазигоссектора по вопросам противодействия коррупции, включая расширение перечня субъектов, подлежащих административной ответственности за непринятие мер по противодействию коррупции по статье 680 КОАП. Важно внедрить независимый аудит для оценки эффективности антикоррупционных мер и обеспечения их соответствия международным стандартам, таким как ISO 37001.

Таким образом, внедрение зарубежного опыта в развитие антикоррупционного комплаенса способствует созданию эффективной системы противодействия коррупции в Казахстане, повышению уровня антикоррупционной культуры и прозрачности в деятельности государственных и квазигосударственных организаций, а также укреплению принципов корпоративной ответственности.

3.4 Необоснованное обогащение

Согласно статье 20 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года «Незаконное обогащение», следует, «что при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Как показывает международный опыт, имплементация этих требований основополагающего антикоррупционного документа на сегодня разнообразна.

В ряде стран ОЭСР, Восточной Европы и СНГ (Франция, Нидерланды, Литва, Украина, Армения, Молдова, Гонконг, Китай, Киргизия) установлена уголовная ответственность за незаконное обогащение.

Под незаконным обогащением фактически понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

В Республике Казахстан не используется понятие «незаконное обогащение», поскольку оно подразумевает уже состоявшийся факт использования госслужащим своих полномочий для личного обогащения и, соответственно, ответственность за незаконное обогащение – это уже следствие доказанного факта преступного поведения.

Таким образом, под незаконным обогащением, фактически понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Справочно: Законом от 3 января 2023 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите» установлены дополнительные меры ответственности за необоснованное обогащение госслужащих и приравненных к ним лиц.

- **фискальные:** в случае, если расходы превышают доходы более, чем на 1000 месячных расчетных показателей – административный штраф в размере 90% от суммы расхождения;

- **карьерные:** в случае, если расходы превышают сумму источников их покрытия за вычетом 1000 МРП более, чем на размер годового дохода служащего, – увольнение по отрицательным мотивам с запретом замещать должности гражданской службы и должности в субъектах квазигосударственного сектора, связанные с выполнением функций, приравненных к государственным, в течение 3-х лет.

Предусмотренные законопроектом поправки направлены на дальнейшее совершенствование антикоррупционного законодательства, в том числе через введение новых инструментов превенции коррупции на основе передовых международных стандартов.

Вводится ответственность за необоснованное обогащение через контроль над соответствием расходов и доходов государственных служащих, а также приравненных к ним лиц.

Предлагаемая ответственность выступает краеугольным камнем всей системы противодействия коррупции, а наличие ее в национальном законодательстве является индикатором, свидетельствующим об истинном стремлении государства побороть коррупцию.

Немало государств, которые необоснованный прирост активов рассматривают в гражданско-правовой плоскости.

В Казахстане ввести уголовную ответственность за незаконное обогащение не представляется возможным ввиду действия в уголовном праве конституционного принципа «презумпции невиновности», согласно которому обвиняемый считается невиновным, пока его виновность не будет доказана органом уголовного преследования и установлена вступившим в законную силу приговором суда, иными словами, обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

В этой связи законопроект предлагает более мягкий вариант ответственности за превышение расходов над доходами, одновременно создавая условия, при которых коррупция становится «невыгодной», а использование незаконно полученных средств - невозможным.

Механизм ответственности за *необоснованное обогащение* будет основан на **инструментах налогового администрирования.**

Действующий 10% ИПН для чиновников, имеющих несоответствие доходов расходам, **по сути легализующих через уплату этого налога свои «необъяснимые» доходы является недостаточным.**

Без надлежащей ответственности чиновников за необоснованное обогащение всеобщее декларирование останется только формальной нормой, **законопроектом предлагается усиление их ответственности фискальными и карьерными санкциями.**

Так, в случае, если в ходе налогового контроля выявится превышение расходов на приобретение имущества, приобретенного в течение отчетного календарного года, над суммой источников покрытия расходов на приобретение данного имущества более чем на 1000 МРП, то оно влечет административную ответственность в виде штрафа в размере 90% от превышения стоимости имущества за вычетом допустимого порога в 1000 МРП.

В случае же, если превышение расходов над доходами за вычетом 1000 МРП будет выше годового дохода госслужащего, то к госслужащему помимо административного штрафа будут применяться карьерные санкции в виде увольнения с запретом возврата на службу в течение 3-х последующих лет.

При этом, чиновнику будет даваться возможность обосновать законность расходов.

Вводимый допустимый порог наступления ответственности в «1000 МРП» является своего рода подушкой безопасности, чтобы исключить факты

привлечения к административной ответственности за разницу между расходами и доходами условно в 1 тенге, и это соответствует положениям Конвенции ООН, где ответственность за незаконное обогащение наступает только лишь в случаях **значительного превышения расходов над доходами.**

Это показатель уже применяется в налоговом законодательстве, например, при декларировании сумм на иностранных счетах (согласно статьям 631 и 634 НК, в декларации об активах и обязательствах и декларации о доходах и имуществе требуется отражать информацию о наличии денег на банковских счетах в иностранных банках свыше 1000 МРП).

Наряду с этим, стоит отметить, что лица, осужденные за коррупционные правонарушения, выпадают из декларирования активов, доходов и имущества.

В этом контексте данное обстоятельство способствует дальнейшему получению коррупционерами незаконных доходов от совершения коррупционных преступлений.

В целях предотвращения прямого или косвенного использования доходов, полученных от коррупционных действий, а также идентификации скрытых активов, предлагается внедрение мониторинга активов, доходов и имущества лиц, осужденных за коррупцию.

Тем более, ведение реестра коррупционеров (нововведение, предусмотренное антикоррупционной политикой) значительно облегчает задачу точечного отслеживания и мониторинга активов и доходов осужденных за коррупцию.

В случае выявления несоответствия в декларациях, осужденный обязан доказать законность происхождения активов, иначе они конфискуются.

В свете увеличения числа коррупционных преступлений и экономического ущерба, возникшего вследствие них, в условиях проводимых реформ и модернизации, предлагается рассмотреть меры наказания, направленные на сдерживание коррупционеров от необоснованного обогащения.

Одной из таких мер, может быть конфискация имущества, которая способна устранить возможность повторного преступления, а также привести к устранению преступных активов, а также предлагается разработать механизмы обязательного отражения сведений об источниках покрытия расходов на приобретение имущества осужденных за коррупционные преступления и их супругов.

Кроме того, предлагается разработать механизм обязательного декларирования активов, доходов и имущества осужденных за коррупционные правонарушения, включая четкие сроки подачи деклараций, обоснование происхождения имущества, перечень обязательных элементов и санкции за нарушение предписанных требований. Предлагается также разработать механизм конфискации имущества при обнаружении

несоответствий в декларациях и отсутствии доказательств законности происхождения приобретенных активов.

Международный опыт (Сингапур, Гонконг, Литва, Молдова, Армения) использования проверки и сопоставления данных, содержащихся в декларациях о доходах и имуществе, анализа банковских счетов, транзакций подтверждает эффективность такой антикоррупционной меры.

В этой связи, предлагается в новой Антикоррупционной концепции заложить поэтапные мероприятия по внедрению механизма мониторинга, включая конфискацию при обнаружении несоответствий и отсутствия доказательств законности происхождения активов. Новелла по ведению реестра коррупционеров, будет способствовать точечному мониторингу и отслеживанию активов и доходов осужденных за коррупцию.

Мероприятия должны включать разработку:

- НПА, регулирующих порядок осуществления мониторинга на базе Комитета государственных доходов (аккумулируется информация о налогах, имуществе и декларациях) и обеспечивающих взаимодействие с банковскими и другими структурами для оперативного получения информации;

- системы декларирования активов, доходов и расходов имущества осужденных за коррупционные правонарушения и их супругов (периодичность, санкции, обоснование происхождения имущества, срок сдачи декларации и др.);

- механизма конфискации при выявлении несоответствия и отсутствия доказательств законности приобретения активов.

Такие меры направлены на исключение возможности использования незаконно полученных средств и на создание сдерживающего фактора для повторного незаконного обогащения.

Выводы:

Имплементация норм о необоснованном обогащении в национальное законодательство Казахстана направлена на повышение ответственности государственных служащих и усиление мер по противодействию коррупции. На основании статьи 20 Конвенции ООН против коррупции многие страны уже внедрили уголовную ответственность за необоснованное обогащение, которая предусматривает наказание за значительное превышение активов над законными доходами. В Казахстане уголовная ответственность не введена ввиду конституционного принципа презумпции невиновности, однако введены фискальные и карьерные меры ответственности.

Согласно Закону от 3 января 2023 года, в Казахстане установлены дополнительные меры ответственности для государственных служащих, чьи расходы значительно превышают доходы. Эти меры включают административные штрафы в размере 90% от суммы расхождения и карьерные санкции, такие как увольнение, с запретом занимать определенные должности в течение трех лет. Данный подход делает

коррупцию «невыгодной» и усложняет использование незаконно нажитых средств.

Особое внимание уделяется осужденным за коррупционные преступления. Несмотря на внедрение всеобщего декларирования, лица, осужденные за коррупцию, исключены из этой системы, что позволяет им скрывать активы и получать незаконные доходы. В целях предотвращения дальнейшего использования доходов, полученных от коррупционных действий, предлагается внедрение мониторинга активов, доходов и имущества осужденных за коррупцию, а также разработка механизма декларирования их активов. В случае выявления несоответствий, осужденный обязан доказать законность происхождения активов, иначе они подлежат конфискации.

Для повышения эффективности борьбы с коррупцией предлагается ввести механизм конфискации имущества, приобретенного за счет необоснованных средств, а также обязательное декларирование активов и доходов лиц, осужденных за коррупцию, и их супругов. Такие меры направлены на исключение возможности использования незаконно полученных средств и на создание сдерживающего фактора для повторного совершения коррупционных преступлений.

Таким образом, имплементация норм о необоснованном обогащении в национальное законодательство Казахстана, особенно в отношении осужденных за коррупцию, является важным шагом в борьбе с коррупцией и направлена на повышение прозрачности, ответственность должностных лиц и предотвращение использования незаконно полученных активов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определение понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений» является ключевым для разработки и совершенствования антикоррупционного законодательства.

Анализ международного опыта показывает, что универсальной дефиниции коррупции не существует, и различные страны подходят к этому вопросу по-разному, учитывая социальные, политические и культурные особенности.

Действующее понятие коррупции в Казахстане не соответствует международным стандартам и теории права. В юридической науке, в том числе в криминологии фаворитизм, непотизм, протекционизм относят к конкретным формам (проявлениям) коррупции. Международные стандарты требуют криминализации любой формы и проявлений коррупционных правонарушений.

В Казахстане отдельные явные коррупционные правонарушения, в том числе неимущественного характера, как фаворитизм, непотизм, протекционизм не признаются коррупцией. По результатам анализа международного и зарубежного законодательства разработана авторская дефиниция коррупции.

Для совершенствования антикоррупционного законодательства в Казахстане необходимо уточнить и расширить понятия коррупции и субъектов коррупционных правонарушений. Важно включить в состав коррупционных правонарушений нематериальные блага и преимущества, а также расширить перечень субъектов, подлежащих ответственности за коррупционные правонарушения. Это касается не только государственных служащих, но и должностных лиц частного сектора, лиц, предоставляющих публичные услуги, а также должностных лиц международных организаций и иностранных государств.

Также важно усилить внимание к так называемой «бытовой» коррупции, которая проявляется в сфере предоставления публичных услуг населению. Включение частных судебных исполнителей и представителей субъектов естественных монополий в число субъектов коррупционных правонарушений позволит более эффективно бороться с коррупцией на уровне повседневных взаимодействий граждан с государственными и частными структурами.

Таким образом, уточнение и расширение понятий «коррупция» и «субъекты коррупционных правонарушений» является важным шагом в совершенствовании антикоррупционного законодательства Казахстана. Это позволит более точно определить сферу отношений, на которую направлена антикоррупционная политика государства, и выбрать эффективные правовые инструменты для борьбы с коррупцией в различных её проявлениях.

Также предлагается ввести в действующее антикоррупционное законодательство:

- понятие коррупционных дисциплинарных правонарушений;

- отдельную статью с определением видов правонарушений, создающих условия для коррупции;

- определение субъектов коррупционных правонарушений с расширением круга лиц, относящихся к данной категории.

В последние годы роль органов прокуратуры в выявлении коррупционных правонарушений снизилась в связи с изменением антикоррупционного законодательства и появлением уполномоченного органа.

Для повышения эффективности деятельности уполномоченного органа по противодействию коррупции предлагается наделить Антикоррупционную службу самостоятельным правом предупреждения и устранения нарушений антикоррупционного законодательства по аналогии с другими органами контроля и надзора.

Принятия материального вознаграждения, подарков или услуг государственными служащими урегулированы недостаточно.

Действующая нормативно-правовая база в этой сфере не в полной мере охватывает все аспекты принятия и дарения подарков, вытекающих из практической деятельности государственных служащих.

В связи с этим предлагается инициировать разработку нормативного правового акта, детально регламентирующего вопросы дарения и получения подарков государственными служащими, в котором в обязательном порядке предусмотреть: понятие подарка, перечень запрещенных и допустимых подарков, конкретный круг лиц, предусмотреть обязательное уведомление госслужащими руководства и уполномоченного органа по противодействию коррупции при получении подарка, учет и дальнейшая судьба подарков и другое.

Анализ международного опыта внедрения тайной проверки на добропорядочность свидетельствует о её значимости как эффективного антикоррупционного инструмента. Использование подобных проверок в различных странах показало, что этот механизм способствует снижению уровня коррупции и укреплению доверия к государственным и правоохранительным органам. Особенно важной является способность этого инструмента выявлять склонности к коррупционным действиям на ранних этапах, что позволяет оперативно предотвращать правонарушения.

Важной составляющей эффективности тайных проверок на добропорядочность является соблюдение правовых и этических стандартов, что обеспечивает баланс между противодействием коррупции и защитой прав человека. Европейский суд по правам человека и практика международных организаций подчёркивают, что тестирование должно быть соразмерным и обоснованным, исключая возможные провокации.

Также стоит отметить превентивный эффект тайных проверок. Возможность быть протестированным формирует у государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов устойчивый страх перед последствиями коррупционных действий, что является мощным

фактором сдерживания. Это, в свою очередь, способствует формированию высоких моральных и этических стандартов в государственном секторе.

Наконец, качество проверок и их эффективность напрямую зависят от квалификации специалистов и независимости органов, проводящих тестирование. Тщательная подготовка тестируемых и реалистичное моделирование проверяемых ситуаций являются ключевыми факторами успеха тайной проверки на добропорядочность.

Таким образом, международный опыт подтверждает, что тайная проверка на добропорядочность является эффективным средством предупреждения коррупции и поддержания высоких стандартов честности и неподкупности в государственных структурах.

С учетом, положительного международного опыта внедрения тайной проверки на неподкупность, предлагается распространить тестирование на профессиональную добропорядочность (*integrity check*) на все субъекты государственной службы, в том числе политических служащих. Более того, с учетом распространения этого явления в негосударственном секторе, полагаем возможным включить соответствующие нормы и для квазигосударственного сектора, но с более поздним сроком введения их в действие.

В целях исключения провокации к совершению коррупционных преступлений и манипуляций, законодательно предусмотреть запрет на использование в процессе проверки на добропорядочность сценариев, связанных с предложением тестируемому неправомерного преимущества или вознаграждения (взятки).

Международный опыт регулирования конфликта интересов в публичном секторе демонстрирует важность создания эффективных механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов как одного из ключевых инструментов борьбы с коррупцией.

Для Казахстана регулирование конфликта интересов остается актуальной задачей, особенно в свете модернизации государственного управления. Несмотря на предпринятые шаги, существующие механизмы не в полной мере соответствуют международным стандартам, что требует дальнейшего совершенствования законодательства и его практического применения. Введение действенных мер по предупреждению, выявлению и урегулированию конфликтов интересов в государственном и квазигосударственном секторе позволит значительно повысить эффективность антикоррупционной политики и укрепить принципы добропорядочности в управлении.

Таким образом, международный опыт показывает, что успешное регулирование конфликта интересов должно включать четкие нормативные рамки, систему обязательного декларирования интересов и независимые механизмы контроля. Это позволяет создать прозрачную и эффективную систему государственного управления, направленную на снижение коррупционных рисков и повышение доверия общества к органам власти.

Международный опыт свидетельствует о том, что успешная борьба с незаконным обогащением требует интеграции комплексных мер, включая четкое законодательное определение, смещение бремени доказывания на обвиняемого, эффективные механизмы контроля и строгие санкции. Казахстану стоит учитывать данный опыт для совершенствования собственной антикоррупционной политики, нацеленной на минимизацию коррупционных рисков и восстановление доверия общества к государственным институтам.

Методы борьбы с незаконным обогащением включают обязательное декларирование доходов и имущества, мониторинг финансовой деятельности и конфискацию активов, происхождение которых не может быть обосновано законными доходами. Конфискация и последующее возвращение активов в государственный бюджет являются важными элементами антикоррупционной политики, способствующими восстановлению справедливости и предотвращению дальнейшего обогащения за счет коррупционных схем.

Для Республики Казахстан внедрение этих международных практик может стать важным шагом на пути к усилению национальной системы противодействия коррупции. Введение в законодательство понятий незаконного обогащения и мониторинга активов, установление механизмов смещения бремени доказательства, а также усиление контроля над активами государственных служащих будут способствовать повышению прозрачности и укреплению доверия общества к государственным институтам.

Для повышения эффективности борьбы с коррупцией предлагается ввести механизм конфискации имущества, приобретенного за счет необоснованных средств, а также обязательное декларирование активов и доходов лиц, осужденных за коррупцию, и их супругов. Такие меры направлены на исключение возможности использования незаконно полученных средств и на создание сдерживающего фактора для повторного совершения коррупционных преступлений.

Таким образом, имплементация норм о необоснованном обогащении в национальное законодательство Казахстана, особенно в отношении осужденных за коррупцию, является важным шагом в борьбе с коррупцией и направлена на повышение прозрачности, ответственность должностных лиц и предотвращение использования незаконно полученных активов.

Имплементация зарубежного опыта регулирования конфликта интересов в казахстанское законодательство является важным шагом на пути к минимизации коррупционных рисков и укреплению принципов честного государственного управления. Анализ текущего состояния института регулирования конфликта интересов в Казахстане выявил значительные пробелы, такие как отсутствие понятий «личный интерес» и «потенциальный конфликт интересов», отсутствие системы декларирования интересов и

механизмов мониторинга конфликта интересов, а также слабая правовая ответственность за несообщение или не урегулирование конфликта интересов.

Для приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами и повышения эффективности предотвращения конфликтов интересов, предлагается внести ряд изменений. Во-первых, следует внедрить понятия «потенциальный конфликт интересов» и «реальный конфликт интересов», что позволит чётко классифицировать различные ситуации, связанные с личной заинтересованностью должностных лиц. Во-вторых, необходимо разработать и внедрить информационные системы для автоматизированного мониторинга деклараций интересов, как это успешно реализовано в ряде зарубежных стран, таких как Румыния, Словакия и США.

Кроме того, предлагается усилить требования к должностям, наиболее подверженным коррупционным рискам, и передать полномочия по проверке кандидатов на наличие конфликта интересов Антикоррупционной службе. Это позволит своевременно выявлять и предотвращать ситуации, которые могут привести к возникновению реального конфликта интересов.

Также необходимо разработать эффективную систему санкций за нарушения, связанные с конфликтом интересов, чтобы они соответствовали критериям сдерживания, пропорциональности и эффективности. Введение правовой ответственности за несообщение или не урегулирование конфликта интересов, а также установление административных и репутационных штрафов помогут повысить ответственность должностных лиц и снизить вероятность коррупционных проявлений.

Таким образом, внедрение зарубежного опыта регулирования конфликта интересов в Казахстане позволит создать более прозрачную и справедливую систему государственного управления, способствующую укреплению доверия граждан и минимизации коррупционных рисков.

Имплементация зарубежного опыта развития антикоррупционного комплаенса в национальное законодательство Казахстана является важной мерой для снижения коррупционных рисков, повышения прозрачности и укрепления доверия к государственным и квазигосударственным институтам. Введение антикоррупционных комплаенс-служб в квазигосударственном секторе и частных компаниях, оказывающих существенное влияние на экономику, позволяет систематически подходить к выявлению и предотвращению коррупционных нарушений.

Несмотря на достигнутые успехи, внедрение антикоррупционного комплаенса сопровождается рядом вызовов. Среди них — отсутствие профессионального стандарта для комплаенс-офицеров, неразработанность дифференцированного подхода к функциям и численности комплаенс-служб в зависимости от специфики деятельности организаций, недостаток информации о правонарушениях и отсутствие критериев оценки эффективности антикоррупционных мер. Эти проблемы создают

значительные трудности для полноценной реализации антикоррупционной политики в Казахстане.

Для решения этих проблем предлагается разработать профессиональный стандарт для комплаенс-офицеров, включающий требования к образованию и компетенциям, а также методики предупреждения и выявления коррупционных правонарушений. Важно внедрить градацию антикоррупционных комплаенс-служб по структуре, штатной численности и сроку полномочий с учетом дифференцированного подхода к различным субъектам квазигосударственного сектора. Кроме того, необходимы критерии оценки эффективности реализации антикоррупционных мер.

Таким образом, внедрение зарубежного опыта в развитие антикоррупционного комплаенса способствует созданию эффективной системы противодействия коррупции в Казахстане, повышению уровня антикоррупционной культуры и прозрачности в деятельности государственных и квазигосударственных организаций, а также укреплению принципов корпоративной ответственности.

Настоящая монография внесла значительный вклад в исследование теоретических и практических вопросов противодействия коррупции в Республике Казахстан, предложив авторскую дефиницию коррупции, которая отражает современные реалии и специфику национальной правовой системы. В работе проведён анализ правовых механизмов, включая тайную проверку на добропорядочность, антикоррупционный комплаенс, регулирование конфликта интересов и меры против необоснованного обогащения. Исследование подчеркнуло значимость прокурорского надзора и внедрения международных стандартов для повышения прозрачности, эффективности антикоррупционной политики и осуществления антикоррупционных ограничений.

Работа также выявила перспективные направления для дальнейшего изучения, такие как оценка долгосрочного влияния цифровых технологий на минимизацию коррупционных рисков и анализ воздействия новых антикоррупционных инструментов на различные отрасли. Полученные результаты создают основу для будущих научных исследований и совершенствования антикоррупционной стратегии Казахстана.