PhD философия докторы ғылыми дәрежесін алу үшін

ДАНИЯРОВ САНЖАР ДАУРЕНОВИЧТІҢ

«Лауазымдық өкілеттіктерді немесе билікті асыра пайдаланудың және лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдаланудың қылмыстық-құқықтық және криминологиялық проблемалары»

8D04203 – «Құқықтану» білім беру бағдарламасы бойынша дайындалған диссертацияның

АНДАТПАСЫ

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану мен билікті немесе лауазымдық өкілеттіктерді асыра пайдаланудың алдын алу мәселелері қазіргі мемлекеттік басқару саласындағы күн тәртібінің алдыңғы қатарында тұр. Қазақстан сервистік, «адамға бағытталған» мемлекеттік қызмет моделін қалыптастыру жолын таңдап, осы мақсатты нормативтік түрде бекіте отырып, басқарушылық шешімдердің заңдылығына, дербес жауапкершілікке және кәсіби адалдыққа қойылатын жаңа талаптарды айқындады. Бұл ұстаным Қазақстан Республикасы Президентінің 2024 жылғы 17 шілдедегі Жарлығымен бекітілген Мемлекеттік қызметті дамытудың 2024-2029 жылдарға арналған тұжырымдамасында тікелей көрсетілген. Аталған құжатта азаматтардың мүдделері мен мемлекеттік қызметтердің сапасына басымдық беретін сервистік модельді қалыптастыру негізгі бағыт ретінде айқындалған.

Мемлекет басшысы 2022 жылғы 01 ақпандағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл мәселелері жөніндегі кеңесте сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес мемлекеттік саясаттың негізгі басымдықтарының бірі болып табылатынын ерекше атап өтті. Оның пікірінше, заңның үстемдігін орнату және құқықтық мемлекетті құру үшін, ең алдымен, сыбайлас жемқорлықты жою қажет. 2022 жылғы 2 ақпанда Қазақстан Республикасы Президентінің №802 Жарлығымен сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың 2022-2026 жылдарға арналған тұжырымдамасы және оны іске асыру жөніндегі іс-қимыл жоспары бекітілді.

Мемлекеттік басқару саласындағы реформалар жалғасуда және бұл күн тәртібін жаңа деңгейге көтерген серпін Президент Қ-Ж. Тоқаевтың 2025 жылғы 8 қыркүйектегі «Жасанды интеллект дәуіріндегі Қазақстан: өзекті мәселелер және оны түбегейлі цифрлық өзгерістер арқылы шешу» атты Жолдауы берді. Жолдауда мемлекеттік басқарудағы өзгерістер еліміздің кең таралған сандық трансформациясының бөлігі ретінде жасауы тиіс технологиялық серпілістің басты шарты ретінде аталды. Тиісінше, басқару процестерінің ашықтығын, тиімділігін және «адамға бағытталуын» еселеп арттыру қажет.

Мемлекеттік қызметшілер жасаған қылмыстық құқық бұзушылықтар арасында лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдаланудың кең таралуы

түсінікті жайт: мұндай құқық бұзушылықтар көбіне қоғамдық мүддені жеке мүддемен алмастыруға мүмкіндіктер мен азғырулар туындаған кезде – «сервистік» және бөлу-үлестіру сипатындағы процестерде орын алады. Ал билікті немесе лауазымдық өкілеттіктерді асыра пайдалану (ҚР ҚК 362-бабы) нақты анықталған лауазымдық құзырет шегінен шығумен байланысты және сирек кездеседі, әрі оны дәлелдеу де қиынырақ. Әкімшілік мүмкіндік аясының тым кең болуы, яғни ережелердің екіұшты түсіндірілуі және шешімнің стандартталған рәсімге емес, нақты адамның қалауына тәуелді болуы – лауазымдық теріс пайдаланулар мен асыра пайдаланудың таралуына әкеледі. Сонымен қатар, бірнеше лауазымды тұлғалардың келісімін талап ететін шамадан тыс бюрократияланған әкімшілік процестер де тәуекел факторы болып саналады.

Көп жағдайда мүдделер қақтығысы туындайтын жағдайлар дер кезінде анықталмайды, ал қаражат пен мүлікті бөлудегі, сондай-ақ мемлекеттік сатып алуды ұйымдастыру мен жүргізудегі ашықтық төмен деңгейде қалып отыр. Мұның бәрі мемлекеттік қызметшілер тарапынан түрлі қылмыстық құқық бұзушылықтардың жасалуына мүмкіндік туғызып отыр. Практика да біркелкі емес: ұқсас жағдайлар әртүрлі сараланады, осының салдарынан жазаның бұлтартпастығы қағидатын толық көлемде жүзеге асыруда кедергілер пайда болады. Сонымен қатар, ҚР Бас прокуратурасының Құқықтық статистика және арнайы есепке алу комитетінің ҚР ҚК-нің 361 және 362-баптары бойынша деректері лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану мен билікті асыра пайдаланудың мемлекетке тікелей әрі елеулі экономикалық залал келтіретін факторлар болып табылатынын растайды. Мәселен, тек 2024 жылдың өзінде ҚР ҚК 361-бабы бойынша анықталған материалдық залал көлемі 121 миллиард теңгеден асты, ал 362-бап бойынша да жүздеген миллион теңгеге жуық ірі зиян тіркелді. Қалыптасқан жағдай лауазымдық теріс пайдаланулардың мемлекеттің экономикалық қауіпсіздігіне жүйелі қауіп төндіретінін көрсетеді.

Мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлық көріністерінің ауқымының өсуі мен күрделенуі лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану мен билікті асыра пайдаланудың қылмыстық-құқықтық және криминологиялық аспектілерін терең ғылыми тұрғыдан түсінуді қажет етеді. Іс жүзінде мұндай қылмыстарды тергеу және саралау «лауазымды тұлға» және «мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген тұлға" ұғымдарына қарама-қайшы көзқарастармен, өкілеттіктерді "айқын" асыра пайдалану өлшемшарттарының белгісіздігімен, тікелей және жанама ниетті ажыратудың қиындықтарымен, сондай-ақ қылмыстық әрекеттің себептері мен мақсаттарының рөлімен байланысты. Мұның бәрі қылмыстық істердің кешіктірілуіне әкеледі және жауапкершіліктің профилактикалық тиімділігін төмендетеді. Лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану және билікті асыра пайдалану мәселелерін кешенді зерттеу қылмыстық-құқықтық реттеудің категориялық-тұжырымдамалық аппаратын жүйелеуге және біріздендіруге, дәлелдеу мен құқық қолданудың бірыңғай

стандарттарын әзірлеуге және тұтастай алғанда қоғамның мемлекеттік институттарға деген сенімін арттыруға, құқықтық мемлекетті нығайтуға және Қазақстан Республикасының орнықты әлеуметтік-экономикалық дамуына ықпал етуге мүмкіндік береді.

Зерттеудің мақсаты мен міндеттері. Диссертациялық зерттеудің мақсаты – лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану мен билікті (лауазымдық өкілеттіктерді) асыра пайдаланудың алдын алу және жолын кесу жөніндегі қылмыстық-құқықтық және криминологиялық тәсілдердің ғылыми негізделген жүйесін әзірлеу, сондай-ақ осы қылмыстық құқық бұзушылықтардың мәндік белгілерін талдап, нақтылау арқылы заңнаманы және құқық қолдану тәжірибесін жетілдіруге бағытталған практикалық ұсыныстарды негіздеу.

Қойылған мақсатқа сәйкес зерттеудің келесі міндеттері айқындалды:

- лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану мен асыра пайдаланғаны үшін қылмыстық жауаптылық нормаларының эволюциясы мен даму тенденцияларын зерделеу;
- лауазымдық өкілеттіктерді жүзеге асыру саласындағы құқықтық қатынастарды қылмыстық-құқықтық қорғаудың әлеуметтік шарттылығын және криминализацияның шектерін негіздеу;
- ҚР ҚК-нің 361, 362 баптарында көзделген қылмыстық құқық бұзушылықтар құрамының объективтік және субъективтік белгілерін жүйелі түрде сипаттау;
- қарастырылып отырған қылмыстық құқық бұзушылықтарды дұрыс саралау және оларды сабақтас құрамдардан ажырату критерийлерін қалыптастыру;
- лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану және билік пен лауазымдық өкілеттіктерді асыра пайдалудың себептері мен жағдайларын айқындау, құқық бұзушы тұлғасының бейінін сипаттау;
- лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану және билік пен лауазымдық өкілеттіктерді асыра пайдаланудың алдын алу жөніндегі қызметтің негізгі бағыттарын белгілеу, ұлттық заңнаманы және құқық қолдану тәжірибесін жетілдіру бойынша ұсыныстарды негіздеу.

Зерттеу объектісі – мемлекеттік қызметте лауазымдық өкілеттіктерді жүзеге асыру мен бақылау барысында туындайтын қоғамдық қатынастар, сондай-ақ осы өкілеттіктерді теріс пайдалану мен асыра пайдаланудан қылмыстық-құқықтық қорғау қатынастары.

Зерттеу пәні – Қазақстан Республикасы ҚК-нің 361, 362-баптарында көзделген қылмыстық құқық бұзушылықтардың құрам белгілерін айқындауға, оларды бір-бірінен және іргелес құрамдардан ажыратуға, детерминанттары мен жасалу модельдерін анықтауға, сондай-ақ алдын алу және құқық қолдану практикасына қатысты қылмыстық-құқықтық және криминологиялық сипаттағы мәселелер.

Диссертациялық зерттеудің ғылыми жаңалығы – жұмыс қолданыстағы заңнама негізінде лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану, билікті және лауазымдық өкілеттіктерді асыра пайдалану

түріндегі қылмыстық құқық бұзушылықтарға қарсы іс-қимылдың қылмыстық-құқықтық және криминологиялық мәселелерін кешенді түрде зерттеу болып табылады.

Ғылыми жаңалыққа лауазымдық теріс пайдаланулар мен билікті асыра пайдаланудың алдын алудың криминологиялық аспектілерін жетілдіруге қатысты ұсыныстар да жатады. Олардың қатарына стандартталған рәсімдерден ауытқуларды ерте анықтау алгоритмдерін әзірлеу, сондай-ақ профилактикалық қызметіне электрондық дәлелдемелерді енгізу (өзгертуге келмейтін электрондық аудит журналдары, чек-парақтар және лауазымды тұлғаның әрекеттерін бақылау құжаттары, ашық мониторинг және т.б.) кіреді. Ұсынылып отырған шаралар кешені мемлекеттік қызметшілердің әрекеттеріндегі дискрецияны шектеу және бақылауды күшейту арқылы лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану жағдайларының алдын алуға бағытталған.

Қорғауға ұсынылатын тұжырымдар.

1. Лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану және билікті (лауазымдық өкілеттіктерді) асыра пайдалану үшін жауаптылықты реттейтін қылмыстық заңнаманың эволюциясы ресми қорғау (мемлекеттік билікті институт ретінде қорғауға бағытталған) тәсілінен «халық үніне құлақ асатын», «сервистік» мемлекет тұжырымдамасына сай биліктің заңды әрі есеп беретін қызметін қамтамасыз етуге бағдарланған мазмұндық тәсілге көшуін көрсетеді. Заңнама дамуының қазіргі кезеңі қылмыстық-құқықтық қорғаудың объектісін қайта қарастырумен ерекшеленеді: билік аппаратын қорғаудан – азаматтар мен қоғамның заңды мүдделерін, олардың мемлекеттік қызметшілер тарапынан өкілеттіктерді адал әрі әділ жүзеге асыру құқығын қорғауға көшу.

2. Лауазымды тұлғаның кез-келген іс-әрекетін оған заңмен берілген өкілеттіктерді мақсатты тағайындаумен біріктіретін "қызметтік өкілеттіктерді қызмет мүдделеріне қайшы пайдалану" ұғымының авторлық анықтамасы тұжырымдалған және негізделген.

Лауазымдық өкілеттіктерді қызмет мүдделеріне қайшы пайдалану – лауазымды тұлғаның өз құзыретіне формалды түрде кіретін, бірақ заңдылық, адалдық және бейтараптық қағидаттарын бұза отырып орындалатын, лауазымды тұлғаның өзінің немесе үшінші тұлғалардың пайдакүнемдік немесе өзге де жеке мүдделерін қанағаттандыруға бағытталған әрекеттері (немесе әрекетсіздігі) нәтижесінде мемлекеттік немесе қоғамдық қызметтің заңмен қорғалатын мүдделеріне, азаматтар мен ұйымдардың құқықтары мен заңды мүдделеріне зиян келтіруі.

Ұсынылған ұйғарым қызметтік өкілеттіктердің нысаналы шарттылығын айқындайды, қылмыс құрамының объективті-субъективті сипатын айқындайды, сондай-ақ заңдылық, адалдық және бейтараптық қағидаттарын бұзу факторларын жүйелі есепке алу есебінен лауазымдық қылмыстарды саралау әдіснамасын кеңейтеді.

3. Қылмыстық-құқықтық нормаларды өзектендіру және олардың алдын алу әлеуетін күшейту мақсатында Қазақстан Республикасының ҚК-

нің 361 және 362-баптарына бірқатар өзгерістер мен толықтырулар енгізу ұсынылады:

1) өзектілігін жоғалтуына байланысты Қазақстан Республикасы ҚК 361-бабының 4-бөлігі 2-тармағынан «Қазақстан Республикасының азаматтарына, оралмандарға және Қазақстан Республикасында тұруға ықтиярхаты бар адамдарға мүлікті жария етуіне байланысты рақымшылық жасау туралы» Қазақстан Республикасының Заңы туралы сілтемені алып тастау қажет. Аталған Заң уақытша, бір реттік сипатта болғандықтан, оған сілтеме жасау қолданыстағы қылмыстық-құқықтық норманың мазмұнында құқықтық фикция болып табылады. Қазақстан Республикасы ҚК 361-бабының 4-бөлігі 2-тармағын жаңа редакцияда баяндау ұсынылады: «мүлікті жария етуге байланысты рақымшылық жасау туралы Қазақстан Республикасының заңнамалық актісінде белгіленген қызметтік міндеттерді орындау кезінде жасалған»

2) Қазақстан Республикасы ҚК-нің 361 және 362-баптарының санкцияларын айыппұлдардың еселегін енгізу арқылы өзгерту. Атап айтқанда, 361-бап бойынша – заңсыз алынған пайданың үш еселенген сомасына дейінгі мөлшерде немесе тікелей мүліктік зиян болмаған жағдайда екі мың айлық есептік көрсеткішке дейін (құрамның ауырлататын белгілері бар жағдайда – бес мың АЕК-ке дейін); 362-бап бойынша – келтірілген зиянның үш еселенген сомасына дейінгі мқлшерде немесе үш мың АЕК-ке дейін.

3) Қазақстан Республикасы ҚК-нің 362-бабының 4-бөлігін төмендегідей мазмұндағы 5) тармақшамен толықтыру: «5) электрондық реестрлерді, платформаларды немесе өзге де цифрлық ресурстарды пайдалана отырып, мемлекеттік ақпараттық жүйелердегі деректерді жоюға, бұғаттауға, бұрмалауға немесе заңсыз өзгертуге әкеп соққан».

4. Статистикалық деректерді талдау негізінде Қазақстан Республикасыеың ҚК-нің 361, 362-баптары бойынша құқық бұзушының типтік криминологиялық портреті құрастырылған. Бұл – мемлекеттік қызметші, жасы 30-49 аралығындағы ер азамат, жоғары білімі бар (жиі – заңгерлік). Құқық бұзушылардың басым бөлігін ІІМ және басқа да күштік құрылымдардың өкілдері құрайды. 361-бап бойынша жасалған қылмыстардың шамамен төрттен бірі бөлігі, ал 362-бап бойынша жасалған қылмыстардың үштен екі бөлігі топпен жасалған, бұл әрекеттердің жоғары деңгейде келісілгенін, тұлғааралық тұрақты байланыстардың бар екенін, сондай-ақ алдын ала келісім бойынша қызметтік сөз байласу және билікті асыра пайдалану түріндегі сыбайлас жемқорлық белгілерін көрсетеді. Бұрын сотталғандардың үлесінің аз болуы бұл құбылыстың қылмыстық дәстүрден емес, жүйе ішіндегі тұрақты қызметтік девиациядан туындайтынын білдіреді. Бақылаудың әлсіздігі, әкімшілік рәсімдердің жабықтығы, сыбайлас жемқорлыққа қарсы комплаенстің жеткіліксіздігі сияқты институционалдық ішкі жүйелік мәселелер ведомствоішілік өзара қолдаушылықты туындатып, қарастырылып отырған қылмыстық құқық бұзушылықтардың жоғары латенттілігіне себеп болады.

5. Лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану мен билікті асыра пайдаланудың алдын алу жүйелі және озық сипатта болуы тиіс. Ол басқарушылық шешімдерді цифрлық тіркеуге, рәсімдердің ашықтығына, басшылардың дербес жауапкершілігіне сүйенуі, сондай-ақ тәуелсіз ішкі комплаенс институтын және азаматтық бақылауды қамтуы қажет. Осыны ескере отырып, диссертант лауазымдық теріс пайдалануларға нөлдік төзімділік мәдениетін қалыптастыруға бағытталған бірқатар шараларды ұсынды.

6. «Кейбір сыбайлас жемқорлық қылмыстарды қарау практикасы туралы» 2015 жылғы 27 қарашадағы №8 Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының нормативтік қаулысына өзгерістер мен толықтырулар енгізу жобасы әзірленді. Бұл заңды жаңарту қажеттілігі лауазымдық өкілеттіктерді теріс пайдалану және билікті немесе лауазымдық өкілеттіктерді асыра пайдалану үшін қылмыстық жауаптылықты неғұрлым мұқият талдаумен байланысты. Ұсынылған өзгерістер қызметтік мүдделерге қайшы келетін қызметтік өкілеттіктерді пайдалану белгілерін нақтылауға, жеке және пайдакүнемдік мүдденің мазмұнын ашуға, сондай-ақ теріс пайдалануды қызметтік қателіктен ажыратуға бағытталған.

Нәтижелердің практикалық маңыздылығы. Диссертация материалдарын заң факультеттерінің білім беру бағдарламаларында, мемлекеттік қызметтегі біліктілікті арттыру оқу орталықтарында, құқық қорғау органдары қызметкерлерін және комплаенс-офицерлерді даярлап, оқытуда пайдалануға болады. Сонымен қатар олар ішкі бақылау, сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет және аудит бөлімшелерінің практикалық жұмысында; сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігін бағалау, мемлекеттік қызметтерді көрсету регламенттері мен стандарттарын әзірлеу бойынша ғылыми-зерттеу, сараптамалық және аналитикалық қызметте қолданылуы мүмкін.

Зерттеу нәтижелерінің сыннан өтуі. Зерттеудің негізгі тұжырымдары мен нәтижелері ғылыми жарияланымдар түрінде отандық және шетелдік басылымдарда, соның ішінде Scopus, Web of Science халықаралық ғылыми-метрикалық деректер базаларында индекстелетін журналдарда сыннан өтті. Диссертация материалдары бойынша 6 жарияланым жарияланды, оның ішінде 5 (бес) мақала Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігінің ғылыми басылымдарында жарияланды, 1 (бір) мақала "Scopus"тізіміне енгізілген ғылыми журналда жарияланды. Зерттеудің жекелеген нәтижелері халықаралық және республикалық ғылыми-практикалық конференцияларда баяндалды.

Диссертация әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, заң факультетінің қылмыстық құқық, қылмыстық процесс және криминалистика кафедрасының кеңейтілген отырысында талқыланды.