АННОТАЦИЯ

диссертации на соискание степени доктора философии (PhD)

ДАНИЯРОВ САНЖАР ДАУРЕНОВИЧ

на тему «Уголовно-правовые и криминологические проблемы злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти или должностных полномочий»

по образовательной программе – «8D04203 - Юриспруденция»

Актуальность темы исследования. Проблемы предупреждения злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти или должностных полномочий находятся в фокусе современной повестки реформ государственного управления. Казахстан выбрал курс на создание сервисной, человекоцентричной модели государственной службы и, нормативно закрепляя эту цель, определил новые требования к законности управленческих решений, персональной ответственности и профессиональной добропорядочности. Данная установка прямо следует из Концепции развития государственной службы на 2024-2029 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 года, где приоритетным вектором обозначено создание сервисной модели с приоритетом интересов граждан и качества публичных услуг.

Глава государства на совещании по вопросам противодействия коррупции от 01 февраля 2022 года особо отметил, что бескомпромиссная борьба с коррупцией является одним из основных приоритетов государственной политики. По его мнению, чтобы установить верховенство закона и построить настоящее правовое государство, прежде всего, нужно искоренить коррупцию. 2 февраля 2022 года Указом Президента Республики Казахстан №802 утверждены Концепция антикоррупционной политики на 2022-2026 годы и План действий по ее реализации.

Реформы в сфере государственного управления продолжаются и новый импульс этой повестке задает Послание Президента К.-Ж. Токаева от 8 сентября 2025 года «Казахстан в эпоху искусственного интеллекта: актуальные задачи и их решения через цифровую трансформацию». В нем изменение государственного управления определено ключевым условием технологического рывка, который предстоит сделать нашей стране в ходе повсеместной цифровой трансформации. Соответственно, требуются кратное повышение прозрачности, эффективности и человекоцентричности управленческих процессов.

Распространенность злоупотреблений должностными полномочиями среди уголовных правонарушениий, совершаемых госслужащими, вполне объяснимо: злоупотребление чаще возникает в «сервисных» и распределительных процессах, где возникают возможности и соблазны подмены публичного интереса частными, тогда как превышение власти (ст. 362 УК РК) связано с выходом за пределы четко определенной нормативной служебной компетенции и встречается реже, при этом и доказывается сложнее. Широкие зоны административного усмотрения, когда правила

допускают неоднозначное толкование и решение зависит от человека, а не от стандартизированной процедуры, влекут за собой распространение злоупотреблений и превышений. Фактором риска можно признать также бюрократизированные административные процессы с необходимостью множества согласований должностными лицами. Зачастую не выявляются своевременно ситуации с конфликтом интересов, сохраняется низкая прозрачность распределения денег и имущества, организации и проведения и государственных закупок. Все это создает возможности для совершения государственными служащими различных уголовных правонарушений. Практика при этом неравномерна: похожие случаи квалифицируются по-разному, в силу чего не реализуется в полной мере принцип неотвратимости наказания. Кроме того, статистические данные КПСиСУ ГП РК по статьям 361 и 362 Уголовного кодекса Республики Казахстан подтверждают, что злоупотребление должностными полномочиями и превышение власти представляют собой факторы, наносящие прямой и ощутимый экономический ущерб государству. Так, только за 2024 года по преступлениям, предусмотренным ст. 361 УК РК, установленный размер материального вреда превысил 121 миллиард тенге, по ст. 362 УК РК также зафиксирован значительный ущерб в сотни миллионов тенге.

Рост масштабов и усложнение форм коррупционных проявлений в органах государственной власти обуславливает необходимость глубокого научного осмысления уголовно-правовых и криминологических аспектов злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти. На практике расследование и квалификация подобных преступлений сопряжены с противоречивыми подходами к понятиям «должностное лицо» и «лицо, уполномоченное на исполнение государственных функций», неопределенностью критерия «явного» превышения полномочий, сложностями разграничения прямого и косвенного умысла, а также ролью мотивов и целей преступного деяния. Все это приводит к затягиванию уголовных процессов и снижает профилактическую эффективность ответственности.

Комплексное исследование проблем злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти позволит систематизировать и унифицировать категориально-понятийный аппарат уголовно-правового регулирования, разработать единые стандарты доказывания и правоприменения, и в целом повысить доверие общества к государственным институтам, способствовать укреплению правового государства и устойчивому социально-экономическому развитию Республики Казахстан.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка научно обоснованной системы уголовно-правовых и криминологических подходов к предупреждению и пресечению злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти (должностных полномочий), анализ и уточнение сущностных признаков указанных уголовных правонарушений для обоснования предложений

практико-ориентированного характера, направленных на совершенствование законодательства и правоприменения.

В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи исследования:

- проследить эволюцию и тенденции развития норм об уголовной ответственности за злоупотребление и превышение должностных полномочий;
- обосновать социальную обусловленность уголовно-правовой охраны отношений в сфере реализации должностных полномочий и пределы криминализации;
- системно описать объективные и субъективные признаки составов уголовных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 361, 362 УК Республики Казахстан;
- сформулировать критерии квалификации и разграничения рассматриваемых уголовных правонарушений, их отграничения от смежных составов;
- определить причины и условия совершения злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти и должностных полномочий, описать профиль личности правонарушителя;
- обозначить ключевые векторы деятельности по предупреждению злоупотребления должностными полномочиями и превышения власти и должностных полномочий, обосновать предложения по совершенствованию национального законодательства и практики правоприменения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации и контроле должностных полномочий на государственной службе, а также отношения по их уголовно-правовой охране от злоупотребления и превышения.

Предметом исследования стали уголовно-правовые и криминологические проблемы, связанные с определением признаков составов уголовных правонарушений, предусмотренных статьями 361, 362 УК Республики Казахстан, их разграничением между собой и со смежными составами, выявлением детерминант и моделей совершения, а также практики предупреждения и правоприменения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что работа представляет собой комплексное исследование уголовно-правовых и криминологических проблем противодействия уголовным правонарушениям в форме злоупотребления должностными полномочиями, превышения власти и должностных полномочий, выполненное на базе актуального законодательства.

Научной новизной характеризуются и предложения, затрагивающие криминологические аспекты предупреждения должностных злоупотреблений и превышения власти. Это разработка алгоритмов раннего выявления отклонений от стандартизированных процедур, а также интеграция электронных доказательств в профилактическую деятельность

(неизменяемые электронные журналы аудита, чек-листы и иные документы контроля действий должностного лица, публичный мониторинг и др.). Предложенный набор мер ориентирован на предупреждение злоупотреблений должностными полномочиями путем ограничения дискреции и усиления контроля за деятельностью государственных служащих.

Положения, выносимые на защиту.

1. Эволюция уголовного законодательства, регулирующего ответственность за злоупотребление должностными полномочиями и превышение власти (должностных полномочий), отражает переход от формального охранительного подхода, когда объектом защиты выступала государственная власть как институт, к содержательному подходу, ориентированному на обеспечение ее легитимного, подотчетного функционирования в рамках концепции «слышащего», «сервисного» государства. Особенность современного этапа развития национального законодательства характеризуется переосмыслением самого объекта уголовно-правовой охраны: от защиты аппарата власти – к защите законных интересов граждан и общества, их права на добросовестное и справедливое осуществление властных полномочий государственными служащими.

2. Сформулировано и обосновано авторское определение понятия «использование служебных полномочий вопреки интересам службы», объединяющего любое действие должностного лица с целевым назначением предоставленных ему законом полномочий.

Использование служебных полномочий вопреки интересам службы – это совершение должностным лицом действий (или бездействия), формально входящих в его компетенцию, но осуществляемых с нарушением принципов законности, добросовестности и беспристрастности, направленных на удовлетворение корыстных или иных личных интересов самого должностного лица либо третьих лиц, в результате чего причиняется вред охраняемым законом интересам государственной или общественной службы, правам и законным интересам граждан и организаций.

Предложенное определение определяет целевую обусловленность служебных полномочий, выделяет объективно-субъективный характер состава преступления, а также расширяет методологию квалификации должностных преступлений за счет системного учёта факторов нарушения принципов законности, добросовестности и беспристрастности.

3. В целях актуализации уголовно-правовых норм, усиления их превентивного потенциала предлагается внесение ряда изменений и дополнений в статьи 361 и 362 Уголовного кодекса Республики Казахстан:

1) исключить из п.2 ч.4 статьи 361 УК Республики Казахстан в силу утраты актуальности указание на Закон Республики Казахстан «Об амнистии граждан Республики Казахстан, оралманов и лиц, имеющих вид на жительство в Республике Казахстан, в связи с легализацией ими имущества». Указанный Закон носил временный, разовый характер,

вследствие чего ссылка на него в действующей уголовно-правовой норме является юридической фикцией. Предлагается изложить п.2 ч.4 ст. 361 УК Республики Казахстан в новой редакции: «совершенные при выполнении служебных обязанностей, которые установлены законодательным актом Республики Казахстан об амнистии в связи с легализацией имущества»;

2) изменить санкции статей 361 и 362 УК Республики Казахстан путем введения кратности штрафов. В частности, предлагается установить штраф по статье 361 – в размере до трехкратной суммы незаконно извлеченной выгоды либо до двух тысяч месячных расчетных показателей в случаях отсутствия прямого имущественного ущерба (при квалифицирующих признаках состава – до пяти тысяч МРП); по статье 362 – в размере до трехкратной суммы причиненного ущерба либо до трех тысяч МРП;

3) дополнить ч.4 ст. 362 УК Республики Казахстан пунктом 5) следующего содержания: «5) с использованием электронных реестров, платформ или иных цифровых ресурсов, повлекшие уничтожение, блокирование, искажение либо незаконное изменение данных в государственных информационных системах».

4. Составлен криминологический портрет типичного правонарушителя по ст.ст. 361, 362 УК Республики Казахстан. Как правило, это государственный служащий, мужчина в возрасте 30-49 лет, имеющий высшее образование (часто – юридическое). Преобладают представители МВД и других силовых структур. Около четверти преступлений по ст. 361 и две трети по ст. 362 совершены в группе, что свидетельствует о высокой степени согласованности действий, наличии устойчивых межличностных связей и коррупционных проявлений в виде служебного сговора и злоупотребления властью по предварительному соглашению. Небольшая доля ранее судимых лиц указывает на устойчивость служебной девиации внутри системы, а не на криминальные традиции. Внутрисистемные институциональные проблемы в виде слабости контроля, непрозрачности административных процедур, недостаточности антикоррупционного комплаенса влекут за собой внутриведомственную поруку, предопределяющую высокую латентность рассматриваемых уголовных правонарушений.

5. Профилактика злоупотреблений должностных полномочий и превышения власти должна носить системный и опережающий характер, опираться на цифровую фиксацию управленческих решений, прозрачность процедур и персональную ответственность руководителей, а также включать институт независимого внутреннего комплаенса и гражданского контроля. С учетом этого диссертантом предложены ряд мер, направленных на формирование служебной культуры нулевой терпимости к должностным злоупотреблениям.

6. Разработан проект внесения изменений и дополнений в нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 «О судебной практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений». Необходимость его обновления обусловлена более

тщательным анализом уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями и превышение власти либо должностных полномочий. Внесение изменений направлено на уточнение признаков использования служебных полномочий вопреки интересам службы, раскрытие содержания личной и корыстной заинтересованности, а также разграничение злоупотребления от служебной ошибки.

Практическая значимость результатов. Материалы диссертации могут использоваться в образовательных программах юридических факультетов и учебных центров повышения квалификации на государственной службе, при подготовке сотрудников правоохранительных органов и комплаенс-офицеров; в практической работе подразделений внутреннего контроля, антикоррупционных служб и аудита; в научно-исследовательской, экспертной и аналитической деятельности при оценке эффективности антикоррупционной политики и проектировании регламентов и стандартов оказания государственных услуг.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты исследования прошли апробацию в форме научных публикаций в отечественных и зарубежных изданиях, включая журналы, индексируемые в международных наукометрических базах (Scopus, Web of Science). По материалам диссертации опубликовано 6 публикаций, из них 5 (пять) статей опубликовано в научных изданиях Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан, 1 (одна) статья опубликована в научном журнале, включенном в список «Scopus».

Отдельные результаты докладывались на международных и республиканских научно-практических конференциях.

Диссертация обсуждена на расширенном заседании кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики юридического факультета Казахского национального университета им. аль-Фараби.