

ACN

Сеть по борьбе с коррупцией
для Восточной Европы и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией
Директорат по финансам и предпринимательству
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 (0)1 45249964; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: anti-corruption.contact@oecd.org
www.oecd.org/corruption/acn

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для
Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики,
Российской Федерации, Таджикистана и Украины**

**Мониторинг национальных действий по выполнению рекомендаций, принятых в ходе
обзоров законодательно-правовой и институциональной базы борьбы с коррупцией**

КАЗАХСТАН

ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ

Принят на седьмой встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией
28 сентября 2007 г., в штаб-квартире ОЭСР в Париже

Содержание

ГЛОССАРИЙ	3
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	6
ВВЕДЕНИЕ.....	14
ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	16
Рекомендация 1.....	16
Рекомендация 2.....	17
Рекомендация 3.....	18
Рекомендация 4.....	19
Рекомендация 5.....	20
Рекомендация 6.....	21
Рекомендация 7.....	22
Рекомендация 8.....	22
Рекомендация 10.....	24
Рекомендация 11.....	25
Рекомендация 12.....	25
Рекомендация 13.....	27
Рекомендация 14.....	30
Рекомендация 15.....	30
Рекомендация 16.....	31
Рекомендация 17.....	32
Рекомендация 18.....	33
Рекомендация 19.....	35
Рекомендация 20.....	38
Рекомендация 21.....	39
Рекомендация 22.....	41
Рекомендация 23.....	42
Рекомендация 24.....	43
Рекомендация 25.....	43
Рекомендация 26.....	44
Рекомендация 27.....	44
Рекомендация 28.....	45
Рекомендация 29.....	46
Рекомендация 30.....	48
Рекомендация 31.....	50
Рекомендация 32.....	51
Рекомендация 33.....	53
Рекомендация 34.....	54
ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ЗАКЛЮЧЕНИЯ	58
ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ВЫЕЗДНОЙ КОМИССИИ	60
ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	62

ГЛОССАРИЙ

- АКС - Сеть по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (известная также как Сеть по борьбе с коррупцией в странах с переходной экономикой)
- АБЭКП - Агентство по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями (Финансовая полиция).
- АДГС - Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы
- ИВК - Индекс восприятия коррупции (по данным «Трэнсперенси Интернэшнл»)
- КФКиГЗ - Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам
- ПФР - Подразделение финансовой разведки
- ВВП - Валовой внутренний продукт
- КЗТ - Казахский тенге (1 доллар США = 120 тенге)
- НПО - Неправительственная организация
- ОЭСР - Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
- ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ПЗП - Политически значимые лица

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный **отчет о мониторинге** представляет оценку мер, принятых Казахстаном для выполнения рекомендаций по реформированию законодательной и институциональной базы для борьбы с коррупцией, полученных в октябре 2005 года в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Структура отчета соответствует структуре рекомендаций: по каждой из рекомендации проанализированы принятые меры, и дана оценка уровня выполнения рекомендации как выполненная полностью, в основном, частично или не выполнена. Отчет делится на три части:

- Национальная политика по борьбе с коррупцией, институты и правоприменение;
- Законодательство и криминализация коррупции и связанных с ней преступлений по отмыванию денег;
- Прозрачность государственной службы.

Данный отчет был подготовлен командой экспертов и отредактирован Секретариатом ОЭСР. **Группу экспертов** возглавил Дэниэль Телесклаф (Сеть финансовой порядочности, Швейцария). В ее состав входили Елена Смирнова (Министерство юстиции, Украина); Эльнур Мусаев (Генеральная прокуратура, Азербайджан); Йолита Василюскайте (Специальная служба расследований, Литва) и Кристофер Э. Крафчак (Американская коллегия адвокатов/Инициатива правового государства, Казахстан, США). Секретариат ОЭСР представляла Ольга Савран (Отдел по борьбе с коррупцией).

Отчет подготовлен на базе ответов на Вопросник, которые были предоставлены казахскими властями в марте 2007 г., и информации, собранной в ходе и сразу после **посещения страны**, включая Астану и Алматы, 21-25 мая 2007 года. В ходе посещения страны группа экспертов провела ряд встреч с представителями государственных организаций, задействованными в борьбе против коррупции, которые были организованы кыргызскими властями, которые были организованы казахскими властями. Эксперты провели встречу с участием иностранных миссий, представителей международных организаций и международных финансовых учреждений, которую организовала ОБСЕ. Наконец, эксперты приняли участие во встрече с представителями неправительственных организаций и деловых кругов, которая была организована Форумом предпринимателей Казахстана (список встреч приводится в Приложении I).

Проект отчета был представлен для **обсуждения на встрече Стамбульского плана действий**, которая состоялась 26-28 сентября 2007 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже. Обсуждение прошло в рамках двусторонних переговоров между группой экспертов и официальной делегацией Казахстана и ходе пленарного заседания с участием всех стран и организаций, которые принимают участие в Стамбульском плане действий, включая представителей общественных организаций. Окончательная версия отчета была принята 28 сентября 2007 г.

Вставка 1. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

План по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины был принят в рамках Сети по борьбе с коррупцией (СБК) в сентябре 2003 г. в Стамбуле. Секретариат СБК, расположенный в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР, оказывает поддержку реализации Плана действий. Его Совещательная группа обеспечивает общее руководство реализации Плана действий.

Реализация Плана действий включает несколько этапов: обзоры национального законодательства и институтов для борьбы с коррупцией; реализация рекомендаций, принятых в результате обзора; и мониторинг прогресса в реализации рекомендаций.

В сентябре 2003 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание на проведение обзоров законодательства и институтов по борьбе с коррупцией в странах Стамбульского плана действий, на основе самооценочных докладов стран, подготовленных их правительствами. Обзоры Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Украины были проведены в течение 2004-2005 гг. Обзор Российской Федерации не был завершен. Принятые рекомендации являются общественно доступной информацией.

В мае 2005 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание для проведения мониторинга реализации рекомендаций. Цель мониторинга – оценить прогресс, достигнутый каждой страной в реализации рекомендаций. Он не ставит задачу пересмотреть принятые рекомендации или сформулировать новые рекомендации, а оценить, насколько предпринятые меры соответствуют рекомендациям. Мониторинг состоит из (i) регулярных *коротких докладов* стран о мерах по реализации; и (ii) *мониторинга страны* экспертами из других стран. В рамках *регулярных докладов*, страны готовят короткие письменные и устные доклады о мерах, реализованных в период между встречами Стамбульского плана, приблизительно дважды в год.

В рамках *мониторинга стран*, которые организуются как минимум один раз для каждой страны, правительства готовят ответы на детальный вопросник. Команда экспертов из других стран Сети посещает страну и проводит встречи с представителями государственных органов, которые отвечают за борьбу с коррупцией, с представителями гражданского общества и бизнеса, зарубежными и международными представителями, работающими в стране, для формирования объективного мнения относительно достигнутого прогресса. Команда экспертов готовит проект мониторингового доклада, включая рейтинг по выполнению по каждой рекомендации. Проект доклада направляется стране для комментариев. Следующий вариант доклада, который принимает во внимание эти комментарии, представляется на встрече Стамбульского плана действий для принятия. После принятия, мониторинговые доклады становятся общественно доступной информацией.

В настоящее время проходит первый раунд *мониторинга стран*. Мониторинг Таджикистана, Грузии и Азербайджана был проведен в ходе встречи Стамбульского плана действий в июне 2006 г. Мониторинг Украины и Армении был проведен декабре 2006 г. Отчеты по Кыргызской республике и Казахстану были приняты в сентябре 2007 г.

Дополнительную информацию можно найти в Интернете: www.oecd.org/corruption/acn.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Казахстан переживает быстрый экономический рост благодаря значительным поступлениям от продажи нефти. Мировой опыт показывает, что нефтяная отрасль является областью повышенного риска коррупции. Кроме того, переходный период в экономике также создает многочисленные возможности для коррупции. Поэтому Казахстан должен быть готов противостоять коррупции, если он хочет достичь цели, задекларированной его Президентом, - стать одной из наиболее конкурентных стран мира. Но пока усилия в области борьбы с коррупцией носят в основном декларативный характер, и еще предстоит разработать и реализовать сильные и системные меры по предупреждению и преследованию коррупционного поведения.

Национальная политика по борьбе с коррупцией, институты и правоприменение

Государственные лидеры Казахстана продемонстрировали свое политическое намерение бороться с коррупцией, сделав ряд политических заявлений и приняв ряд законодательных актов. В своем выступлении 1 марта 2006 г., посвященном стратегии Казахстана по вхождению в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира, Президент Казахстана заявил, что коррупция представляет угрозу для национальной безопасности и социальной стабильности страны, назвав борьбу с коррупцией одним из приоритетов национальной политики. После выполнения Государственной программы борьбы с коррупцией и Плана мероприятий по реализации программы борьбы с коррупцией на 2001-2005 гг. Указом Президента от 23 декабря 2005 г. была утверждена новая Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006-2010 гг. План мероприятий по реализации программы борьбы с коррупцией на 2006-2010 гг. был утвержден Постановлением Правительства от 9 февраля 2006 г.

Для обеспечения эффективности программ борьбы с коррупцией и планов мероприятий по их реализации необходимо, чтобы они были разработаны на основе глубокого анализа моделей коррупции в обществе, который позволял бы проводить сопоставление деятельности различных государственных институтов и служил бы основой для определения приоритетных направлений деятельности по борьбе с коррупцией. Новая Государственная программы борьбы с коррупцией разработана с учетом ряда общих недостатков, выявленных в ходе реализации политики по борьбе с коррупцией, и предусматривает меры по борьбе с коррупцией для отдельных институтов. Тем не менее, программа не включает ни детального анализа, ни ссылок на исследования моделей коррупции или индекс восприятия коррупции в стране. При Агентстве по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями (Финансовой полиции) был создан Информационно-аналитический департамент, на который возлагается ответственность за проведение анализа преступности в экономической сфере и ее социальных условий, а также разработка предложений по принятию практических решений. Необходимо создать такое положение, при котором Аналитический департамент Финансовой полиции, действуя совместно с другими ведомствами, обеспечивал бы прочную аналитическую базу для дальнейшей реализации, мониторинга и корректировки Программы борьбы с коррупцией и Плана мероприятий по ее реализации, как об этом говорилось выше.

Исполнительная ветвь власти создала механизм мониторинга и отчетности в рамках

реализации Программы борьбы с коррупцией. Органы государственной власти, отвечающие за реализацию мер, предусмотренных Программой, представляют отчеты о своей работе в Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовую полицию). Финансовая полиция обобщает полученную информацию и затем два раза в год – 10 января и 10 июля – представляет ее на рассмотрение расширенных сессий Правительства Республики Казахстан. Общий контроль над реализацией Программы осуществляет Администрация Президента. Со стороны органов власти поступают отчеты о том, что выполнение Плана мероприятий на 2006-2010 гг. проходит гладко, и не было никаких сообщений о каких-либо недостатках при его осуществлении.

О механизмах мониторинга со стороны государственных органов власти складывается достаточно четкое представление, однако при этом отмечается отсутствие четких механизмов мониторинга со стороны гражданского общества. Одним из механизмов участия нескольких НПО в обсуждениях, связанных с Государственной программой борьбы с коррупцией, служит Экспертный совет, созданный властями при Финансовой полиции. Но этого механизма явно недостаточно для того, чтобы наладить обратную связь для получения критических замечаний и открытый диалог с гражданским обществом и деловым сообществом, которые необходимы в целях проведения объективной оценки достигнутого успеха и проблем, возникающих в ходе реализации данной Программы.

Государственные власти Казахстана, и в первую очередь Финансовая полиция проводят разнообразные мероприятия по информированию общественности о предпринимаемых ими усилиях по борьбе с коррупцией. В основном эти мероприятия, которые включают проведение пресс-конференций, брифингов для СМИ и интервью должностных лиц с журналистами, направлены на то, чтобы продемонстрировать усилия властей по борьбе с коррупцией, используя в качестве информационного повода конкретные дела, связанные с выявлением коррупционных преступлений. Однако эти мероприятия не включают проведения структурированных и тщательно спланированных кампаний по повышению информированности общественности, направленных на то, чтобы информировать граждан о рисках и негативных последствиях коррупции для общества и предоставить им практические рекомендации по предотвращению коррупции и борьбе с ней, а также информации о правах граждан при взаимодействии с государственными институтами. Если государственные власти Казахстана действительно стремятся добиться изменений в широко распространенной традиции оплаты полученных услуг с помощью взяток, то кампании по повышению информированности общественности, которые проводятся в целях выявления мнения и обучения граждан, должны быть менее формализованными, более содержательными, ориентированными на практический результат и носить систематический характер.

Казахстан демонстрирует значительный прогресс в деле создания специализированного органа по борьбе с коррупцией – Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовой полиции). Согласно полученной информации, ежегодно из республиканского бюджета выделяются значительные средства на укрепление материально-технической базы органов финансовой полиции. При Финансовой полиции был создан специализированный департамент по расследованию коррупционных преступлений, в котором работают 47 сотрудников. Сравнительная статистика за первые 4 месяца 2006 и 2007 годов указывает на рост числа расследований дел о взяточничестве, особенно в связи с дачей взятки и вымогательством взятки.

Хотя специализированное агентство по применению антикоррупционного законодательства и было создано, специализации среди прокуроров в сфере коррупции нет. Согласно информации, полученной от государственных властей Казахстана, возможность создания такой специализации рассматривалась, но была признана нецелесообразной, поскольку функции прокурорской службы

заключаются в том, чтобы осуществлять надзор за деятельностью всех органов, занимающихся проведением следственных и оперативно-розыскных мероприятий, дознания и предварительного расследования в целях обеспечения исполнения ими действующего законодательства. Однако представленный довод вызывает сомнения, учитывая то, что специализация в сфере борьбы с коррупцией является одним из основных международных стандартов и становится все более популярной тенденцией во всем мире, в том числе в странах с правовой и правоприменительной системами, аналогичными системам, действующим в Казахстане.

Еще одним слабым местом правоприменительных агентств является отсутствие единообразного обучения сотрудников правоохранительных органов и прокуроров на регулярной, периодической и постоянной основе в отношении выявления и расследования преступлений, связанных с коррупцией, и проведение специализированного обучения для тех, кто непосредственно занимается борьбой с коррупцией. Такое обучение должно быть включено в программу подготовки новых сотрудников, а также быть составной частью обучения без отрыва от производства. В то же время следует отметить, что государственные служащие проходят специализированную подготовку по борьбе с коррупцией на продвинутых курсах подготовки в Академии государственной администрации и в Региональном центре обучения.

Законодательство и криминализация коррупции

В рамках Государственной программы борьбы с коррупцией Казахстан рассчитывает присоединиться к ряду международных конвенций по борьбе с коррупцией и экономической преступностью, таких как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) и Конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г). Особенно важно отметить, что власти Казахстана приняли рекомендацию Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции ОЭСР/Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, которая призывает Казахстан ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции. Но пока что не появилось никаких признаков или конкретных планов относительно того, когда и как Казахстан хотел бы присоединиться к этим международным документам

Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан, принятый в июле 2007 г., вносит ряд изменений, которые приближают страну к выполнению международных стандартов. Новый закон расширяет понятие «государственный служащий» в сфере правонарушений, связанных с коррупцией, включая в определение понятия государственных служащих иностранных государств и международных организаций. Закон предусматривает более строгие санкции за активное взяточничество, хотя еще и не равное по строгости наказанию, предусмотренному за пассивное взяточничество. Он также включает положения относительно обещания и предложения взятки; хотя, судя по всему, они не в полной мере отражают международные стандарты и еще предстоит убедиться, насколько эффективно эти положения будут применяться на практике. Закон также вводит ответственность для лиц, оказывающих содействие взяткодателям, и для коррумпированных должностных лиц при передаче взятки, таким образом, повышая ответственность за взяточничество с использованием посредников. Закон также предусматривает дисциплинарную ответственность за получение подарков и административную ответственность за нарушения, связанные с коррупцией.

Положения Уголовно-процессуального кодекса относительно конфискации доходов и инструментов совершения коррупционных преступлений также были пересмотрены в ходе разработки данного Закона и определяют конфискацию как обязательное изъятие всей или части собственности осужденного. Новый Закон также расширяет сферу конфискации за счет включения

положения о том, что «собственность осужденного по закону за коррупционные преступления, собственность, приобретенная незаконно или за незаконно полученные средства, также подлежит конфискации». Тем не менее, остается не ясно, предоставляет ли данное положение правоохранительным органам производить конфискацию инструментом или предмета коррупции. Статистические данные, которые могли бы продемонстрировать реальную практику по конфискации, отсутствуют.

Вместе с тем, данный Закон не обеспечивает полного выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий и требований международных стандартов. Закон не вносит значительных поправок, необходимых для гармонизации и разъяснения взаимосвязи между разными законодательными актами, включая даже взаимосвязи между отдельными положениями Уголовного кодекса. По-прежнему отсутствуют четкие критерии и устоявшаяся судебная практика для разграничения состава административных нарушений и уголовных преступлений, связанных с коррупцией. Определение «должностного лица» остается несогласованным в разных законодательных актах, включая Уголовный кодекс, Закон о борьбе с коррупцией, Закон о государственной службе и Кодекс административных правонарушений. Кроме того, определение незаконных выгод, которое содержится в Уголовном кодексе, уже, чем определение в Законе о борьбе с коррупцией, который сам по себе не может служить основанием для уголовного преследования.

Ряд недостатков, которые были выявлены в казахском законодательстве в ходе обзора в 2005 г., остались без внимания. Уголовное законодательство Казахстана не признает подкуп в пользу третьего лица. Получение выгоды родственником государственного служащего или финансирование политической партии в замену на действие или бездействие государственного служащего, которые являются очевидными примерами взяточничества в пользу третьих лиц, скорее всего будут квалифицироваться как злоупотребление должностным положением, которое предполагает менее строгое наказание

Уголовное законодательство Казахстана не предполагает уголовной ответственности юридических лиц за совершение преступлений, в том числе коррупционных преступлений.

Создается впечатление, что иммунитет, которым пользуются члены Парламента, Председатель и члены Конституционного суда, судьи и Генеральный прокурор, является абсолютным, а не функциональным и может быть снят по решению Парламента. Отсутствуют объективные критерии, правила или руководства для принятия решений о снятии неприкосновенности, и рассмотрение вопросов о снятии неприкосновенности представляется политическим процессом.

Важно также обеспечить, чтобы выполнение административных мер, принятых судебными органами, т.е. специальных следственных мероприятий в отношении судей, не стало серьезным препятствием для выявления коррупции.

Вместе с тем, Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает законодательно-правовую базу для возбуждения уголовного преследования и ареста лиц, пользующихся иммунитетом, в случаях получения взятки без разрешения Парламента. Согласно информации, полученной от властей Казахстана, применение специальных следственных мероприятий в отношении лиц, пользующихся иммунитетом, осуществляется с санкции Генерального прокурора и не является препятствием для выявления коррупции. Полученные статистические данные свидетельствуют о том, что в период 2005-2007 гг. за коррупцию были осуждены 24 судьи и один член регионального парламента.

В связи с вышеизложенным, следует отметить, что в настоящее время в Республике Казахстан проводится важная административная реформа, которая предусматривает изменения в различных сферах распределения полномочий, статуса государственных служащих и судебного процесса. Недавно принятые поправки к Конституции заменяют старую систему, при которой решение об аресте принимал прокурор, и передает это право исключительно в компетенцию судов, что соответствует международным стандартам.

В сфере законодательства против отмывания доходов Казахстан должен внести необходимые поправки в Статью 183 Уголовного кодекса, чтобы привести ее в соответствие с положениями Венской и Палермской конвенциями. В частности, необходимо признать уголовным преступлением сокрытие и приобретение доходов, а также владение доходами, полученными незаконным путем. В Казахстане до сих пор не создано подразделение финансовой разведки.

Вопросы прозрачности гражданской службы и финансового контроля

Система найма государственных служащих на административные должности регулируется многочисленными законами, нормативными и другими актами. Это обеспечивает конкурсный отбор кандидатов на вакантные должности. Отбор кандидатов проводится непосредственно конкретными государственными ведомствами. На всех этапах процесса найма государственных служащих на административные должности предусмотрен внешний контроль, который осуществляет уполномоченный орган – Агентство по делам государственной службы. Тем не менее, отсутствуют четкие критерии оценки кандидатов на государственные посты. Не обеспечивается должная прозрачность при принятии решения о выборе и найме кандидата на государственную должность. Процедуры найма политических государственных служащих не предусматривает проведения конкурсного отбора, политические должностные лица назначаются на свои посты. Исключения, которые оставлены для политических государственных служащих, увеличивают риск nepотизма, фаворитизма и коррупции в этой сфере. Представители НПО и международных организаций выражают сомнения относительно прозрачности и честности системы найма на государственную службу.

Полезным инструментом для оценки уровня квалификации служащих государственных учреждений может служить аттестация должностных лиц, позволяющая выявить области, в которых необходимо повысить квалификацию и укрепить институциональную базу, чтобы повысить профессиональный уровень служащих государственных учреждений. Проведение аттестации государственных служащих, занимающих административные должности, и сотрудников правоохранительных органов подробно регламентируется многочисленными правилами и официальными документами. Тем не менее, она не выполняет одной из своих основных задач – служить средством для выявления потребностей в повышении квалификации государственных служащих.

Необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование процедур проведения аттестации и обязать аттестационные комиссии представлять предложения относительно дальнейшего повышения квалификации и обучения каждого аттестованного государственного служащего, которые затем были бы подкреплены соответствующими программами повышения квалификации. Так как государственные служащие, занимающие политические должности в Республике Казахстан, не проходят никакой аттестации, нет гарантии, что они соответствуют требованиям, предъявляемым к занимаемой ими должности, и таким образом создается неравенство государственных служащих, занимающих политические и административные должности.

Нормы этики и поведения государственных служащих Республики Казахстан в целом регулируются Кодексом чести государственного служащего РК (Правилами официальной этики для государственных служащих), а также отдельными кодексами этики, распространяющимися на конкретных государственных служащих при исполнении ими их профессиональной деятельности, которые были разработаны и приняты рядом органов государственной власти и местного самоуправления. Эти кодексы этики включают основные обязанности и обязательства государственных служащих, а также нормы их поведения. Однако отсутствуют *практические* инструкции для государственных служащих по борьбе с коррупцией, конфликту интересов, этическим нормам, санкциям за несообщение о коррупции, не проводится соответствующее регулярное обучение. В целом, необходимо обеспечить проведение менее формализованных и более ориентированных на практическую деятельность мероприятий по повышению квалификации государственных служащих всех уровней и руководителей правоохранительных органов.

Декларации государственных служащих о доходах и имуществе являются предметом рутинных проверок, проводимых налоговой службой. За декларациями государственных служащих о доходах и имуществе не осуществляется никакого специального контроля, призванного выявить и предотвратить потенциальный конфликт интересов или коррупцию. Неясно, достаточно ли информации, приводимой в декларациях государственных служащих о доходах и имуществе, для осуществления контроля в области конфликта интересов, но, судя по всему, в результате проверки деклараций еще никогда не было выявлено ни одного случая, связанного с конфликтом интересов или коррупцией. Учитывая то, что информация, содержащаяся в декларациях должностных лиц о доходах и имуществе, закрыта для общественности и СМИ, ее невозможно подвергнуть сомнению или проверке.

Государственные закупки являются одной из областей крайне высокого риска коррупции. Прозрачность процедур и контроль за их надлежащим исполнением могут служить одними из самых очевидных методов, направленных на снижение коррупции в этой области. Во время посещения Казахстана группой экспертов некоторые представители бизнеса указывали на то, что они сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с получением доступа к информации о государственных закупках. Новый закон о государственных закупках был принят Парламентом Казахстана в июле 2007 г. и вступит в силу в январе 2008 г. Закон включает ряд положений, которые направлены на повышение прозрачности и улучшение доступа к информации о предстоящих закупках и решениях по результатам проведенных тендеров. Контроль за контрактами по государственным закупкам отвечает Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам (КФКиГЗ) при Министерстве финансов. Счетный комитет отвечает за проведение внешнего аудита, подразделения внутреннего аудита отдельных государственных ведомств – там, где они существуют – отвечают за внутренний контроль за государственными закупками, осуществляемыми их ведомствами. Тем не менее, складывается впечатление, выше перечисленные правила и меры контроля распространяются не на все ведомства, которые осуществляют государственные закупки. Более того, практически ничего не известно о риске коррупции и о практических методах по предотвращению и выявлению коррупции в сфере государственных закупок. КФКиГЗ и Счетный комитет должны взять на себя более активную роль, чтобы обеспечить должный и эффективный контроль за исполнением контрактов по государственным закупкам, в том числе более строгий контроль и надзор за соответствующей деятельностью подразделений внутреннего аудита, используя для этого такие средства, как разработка типовых правил и методик, проведение консультаций экспертов, мероприятий по повышению квалификации и т.п.

Несмотря на то, что, согласно данной рекомендации, Казахстану предлагалось рассмотреть возможность преобразования Счетного комитета в независимый институт, подотчетный

Парламенту, власти Казахстана утверждали, что Счетный комитет уже является полностью независимым институтом и отвечает всем требованиям международных стандартов, в том числе соответствует положениям Лимской декларации и стандартам аудита Международной организации высших органов финансового контроля (МОВОФК). Следует отметить, что в настоящее время Счетный комитет подчиняется непосредственно Президенту Республики Казахстан. В мае 2007 г. был введен новый порядок назначения членов Счетного комитета, который предусматривает укрепление роли Парламента. Счетный комитет испытывает нехватку людских ресурсов: в настоящее время в нем работает 70 человек, в том числе 40 аудиторов. Принимая во внимание тот факт, что по результатам 32 аудиторских проверок, проведенных Счетным комитетом в 2006 г., 21 случае были выявлены признаки коррупции, укрепление этого института является важным шагом в борьбе с коррупцией. И, наконец, в Казахстане существует некоторая путаница в соотношении полномочий и функций органов внешнего и внутреннего аудита, отсутствует четкое определение компетенции различных ведомств, что приводит к дублированию полномочий и неэффективности их деятельности.

Казахстан сообщает о принятии значительного количества мер в сфере налогообложения и таможенного контроля с целью повышения прозрачности и предотвращения коррупции. Однако по информации, предоставленной представителями гражданского общества, налоговые и таможенные органы по-прежнему относятся к числу ведомств Республики Казахстан, которые общественность считает наиболее коррумпированными и неэффективными поставщиками государственных услуг. Одной из причин этого является отсутствие системного подхода к разработке политики по борьбе с коррупцией для налоговых и таможенных органов Республики Казахстан

Отсутствует надлежащий контроль за финансированием политических партий, кандидатов и избирательных кампаний. Контроль за финансированием политических партий, осуществляемый налоговыми органами, ведется на той же основе, что и контроль за финансовой отчетностью любого другого налогоплательщика, являющегося юридическим лицом. Не обеспечивается никакого особого контроля с тем, чтобы не допустить ненадлежащего влияния на политику органов государственной и местной власти. Контроль над финансированием избирательных кампаний, который осуществляют Центральная избирательная комиссия и территориальные избирательные комиссии Республики Казахстан, предусматривает лишь анализ того, были ли бюджетные средства, выделенные на проведение выборов, израсходованы на соответствующие цели, чтобы по законодательству Казахстана их можно было определить как затраты на проведение выборов. Отсутствует контроль как за точностью данных о финансировании избирательной кампании, которые политические партии и кандидаты представляют в своих отчетах, так и за законностью сбора и расходования этих средств. Не обеспечена и подотчетность перед общественностью органов, отвечающих за контроль над финансированием политических партий, кандидатов и избирательных кампаний

В июле 2007 г. были введены новые положения о том, что Центральная избирательная комиссия обязана размещать на своей веб-сайте информацию о финансировании избирательных кампаний, что, возможно, будет способствовать улучшению подотчетности перед общественностью.

Несмотря на то, что доступ к информации гарантирован; тем не менее, процедура реализации этого права по-прежнему определяется в административном порядке, а не основывается на четком правовом режиме с правом обжалования. Хотя в своем нынешнем состоянии эта система представляет собой шаг вперед по сравнению с прежними процедурами, способность общественности получать информацию от органов государственной власти, похоже, больше

зависит от интерпретации правил отдельными государственными служащими, чем от универсальной нормы, предполагающей право на получение информации.

ВВЕДЕНИЕ



Экономическая и социальная ситуация¹

Казахстан, площадь которого составляет 2,7 миллиона квадратных километров, занимает девятое место в мире по размерам территории. Его население составляет 15 миллионов человек. ВВП достигает 52,6 млрд. долларов США (8500 долларов на душу населения в 2006 году), а рост экономики в 2006 году составил 10,6%. Самые высокие темпы роста наблюдались в финансовом и строительном секторах. Ключевую роль в экономических успехах Казахстана играет экспорт нефти, газа и минерального сырья. С 1993 года добывающие отрасли Казахстана привлекли иностранные инвестиции на сумму 30,7 млрд. долларов США, что составляет почти 76% совокупных прямых иностранных инвестиций в Казахстане за этот период. Казахстан обладает значительными запасами угля, железной руды, меди, цинка, урана и золота. С 2004 года Правительство Казахстана повысило свою долю в прибылях от нефтяных контрактов, увеличив налогообложение новых нефтяных проектов.

Большинство жителей Казахстана – казахи по национальности; к другим национальностям относятся русские, украинцы, узбеки, немцы и уйгуры. В религиозном отношении распространены ислам суннитского толка, православное христианство, протестантство и другие верования. Казахстан – двуязычная страна. Казахскому языку предоставлен статус государственного, а русский провозглашен официальным языком.

Политическая структура

Казахстан – это конституционная республика с сильной президентской властью. Она разделена на 14 областей и два муниципальных района – Алматы и Астана. Во главе каждой области (района) – аким, назначаемый президентом. Муниципальные акимы назначаются областными акимами. Правительство Казахстана перенесло столицу из Алматы в Астану 10 июня 1998 года.

¹ Источники: Страновой справочник ЕБРР за 2006 год, Индексы восприятия коррупции «Транспэрэнси интернэшнл», Справочные материалы Государственного департамента США за февраль 2007 года.

В Казахстане действует двухпалатный парламент, состоящий из нижней палаты (Мажилиса) и верхней палаты (Сената). 67 депутатов Мажилиса избираются в одномандатных округах напрямую; еще 10 членов избираются в результате голосования по партийным спискам. В Сенате – 39 членов. По два сенатора избираются законодательными собраниями (маслихатами) каждой из 16 главных административных единиц страны (14 областей и городов Астаны и Алматы). Семь оставшихся сенаторов назначает Президент. И депутаты Мажилиса, и правительство имеют право законодательной инициативы, хотя большую часть законопроектов, рассматриваемых Парламентом, предлагает Правительство. Выборы в нижнюю палату Парламента состоятся во второй половине 2007 года.

Тенденции в области коррупции

С 2,6 баллами Казахстан занимал 111 место из 163 стран в рейтинге восприятия коррупции по данным «Трэнсперенси Интернэшнл» за 2006 год. Рейтинг не изменился по сравнению с 2005 годом и лишь слегка улучшился по сравнению с предыдущим 2004 годом. Исследования показывают, что коррупция широко воспринимается в Казахстане как одна из серьезных проблем, главным образом в области расходования государственных средств.

2 мая 2007 года Швейцария, Соединенные Штаты, Казахстан и Всемирный банк договорились о переводе в Казахстан денежных средств, которые были заблокированы в Швейцарии. Эти средства были связаны с шумевшим делом о коррупции в контексте нефтяных концессий в Казахстане, в котором были задействованы казахские граждане и американский предприниматель. Вследствие обращения Соединенных Штатов с просьбой о международном сотрудничестве судебных органов по уголовным делам на счетах в Швейцарии было заблокировано почти 84 млн. долларов США. Эти средства будут израсходованы на помощь нуждающимся детям в Казахстане.

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Рекомендация 1

По завершении Государственной программы борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы и Плана мероприятий по ее реализации провести всестороннюю детальную оценку реализации программы и ее воздействия, и разработать новую программу на последующие пять лет. Новая Программа и План мероприятий должны будут учитывать уроки, извлеченные из применения текущей Программы, анализ моделей коррупции в стране, и должны быть нацелены на отрасли, подверженные коррупции. Программа должна предлагать целенаправленные антикоррупционные меры или планы для отдельных учреждений, содержать сбалансированный подход в использовании репрессивных и превентивных мер, и должна быть разработана в процессе консультаций с основными партнерами в соответствующих областях (гражданское общество, представители деловых кругов, и т.д.). Необходимо обеспечить, чтобы принятые стратегия и план действий были широко распространены среди государственных служащих и общественности в целом.

По завершении Государственной программы борьбы с коррупцией и Плана мероприятий по ее реализации на 2001–2005 годы, новая Программа борьбы с коррупцией и План мероприятий по ее реализации на 2006–2010 годы были разработаны и утверждены Указом Президента от 23 декабря 2005 года и Постановлением Правительства от 9 февраля 2006 года. Программа и План мероприятий были опубликованы в газетах, информация о них через средства массовой информации была доведена до сведения государственных служащих и общественности в целом.

Новая Государственная программы борьбы с коррупцией предусматривает проведение мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией в отдельных институтах, и включает использование репрессивных и превентивных мер. Этому вопросу посвящено 7 статей. Статья 3 посвящена положению в стране в области коррупции и разделена на две части. В первой части об успехах, достигнутых в области борьбы с коррупцией, а вторая часть касается описанию областей, уязвимых для коррупции. В предыдущей Программе признавалось, что эффективность политики борьбы с коррупцией в области законодательства и гражданской службы остается низкой и что борьба с коррупцией на высшем уровне государственной службы не принесла никаких результатов. В ней также отмечалось отсутствие взаимодействия с гражданским обществом и средствами массовой информации, а также неэффективность международного сотрудничества. В новой Программе отмечаются те же недостатки политики борьбы с коррупцией, однако Программа не включает ни аналитической информации о моделях коррупции, ни ссылок на исследования или опросы общественного мнения относительно изменений в уровне восприятия коррупции.

Следует также отметить, что новая Программа и План мероприятий не предусматривают проведения исследовательской деятельности и мероприятий по оценке уровня восприятия коррупции среди населения, оценки эффективности действий, направленных на борьбу с коррупцией. В Плана мероприятий говорится лишь о необходимости разработки «некоторых мер»,

направленных на привлечение представителей НПО и гражданского общества к участию в реализации стратегии и политики по борьбе против коррупции.

Согласно информации, предоставленной властями Казахстана, организация «Трансперенси Интернэшнл» принимала активное участие в разработке новой программы борьбы с коррупцией. Кроме того, НПО, представители которых входят в Экспертные советы и представляют около 20 различных НПО, участвовали в обсуждении вопросов, связанных с разработкой проекта новой Программы. Тем не менее, не все ведущие представители гражданского общества привлекались к участию в оценке предыдущей программы и разработке новой программы.

Действия правительства по привлечению к участию представителей гражданского общества включают ежеквартальные планы по работе со средствами массовой информации и графики выступления в СМИ, горячие линии, дни открытых дверей, семинары и круглые столы, создание «телефонов доверия» в средствах информации, проведение брифингов и пресс-конференций по наиболее актуальным вопросам, информирование общественности о мерах, принимаемых по борьбе с коррупцией, совершенствованию законодательства по борьбе с коррупцией и повышению престижа правоохранительных органов. Информация о результатах реализации мер, предпринимаемых в сфере борьбы с коррупцией, публикуется на веб-сайте Агентства. В то же время, как указывают представители гражданского общества, у них нет доступа к сопоставительной статистике о результатах принятых мер по борьбе с коррупцией, и лишь спорадически появляется информация о результатах расследования дел, связанных с коррупцией, особенно если речь идет о высокопоставленных должностных лицах

Складывается впечатление, что взаимодействие между правительством и гражданским обществом носит ограниченный характер и сводится в основном к проведению конференций, круглых столов и т.п., публикации информации на веб-сайтах и осуществляется в форме Экспертных советов, которые работают в различных министерствах и государственных ведомствах.

Нормативные акты и состав Экспертных советов определяются соответствующим министром или руководителем Агентства. Отсутствует широко распространяемая информация о том, как можно стать членом Экспертного совета и когда планируется проведение заседаний членов Экспертных советов.

Казахстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 2

Создать организационно закрепленный механизм проведения мониторинга и предоставления отчетности о ходе выполнения Программы, возможно на основе существующей Комиссии при Президенте, и обеспечить прозрачное и неограниченное участие в процессе мониторинга гражданского общества в целом, и его ассоциаций с опытом в области борьбы с коррупцией, представителей частного сектора и деловых кругов.

Правительством создан институциональный механизм мониторинга и отчетности для Государственной программы борьбы с коррупцией. Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовая полиция) вносит свой вклад в координацию усилий по разработке и исполнению Программы на 2006-2010 годы. Органы государственной власти, отвечающие за реализацию мер, предусмотренных Программой, представляют отчеты о темпах своей работы Агентству, которое обобщает полученную информацию о реализации Программы и затем два раза в год – 10 января и 10 июля – представляет ее на рассмотрение расширенных

заседаний Правительства Республики Казахстан. Общий контроль за реализацией Программы осуществляет Администрация Президента.

Власти сообщают о том, что осуществление Плана мероприятий на 2006-2010 годы идет гладко. Нет никакой информации о каких-либо нарушениях сроков реализации мер, предусмотренных планом.

Хотя правительственный механизм мониторинга, как представляется, четко определен, у гражданского общества нет четкого механизма мониторинга. Нет сведений об активном участии гражданского общества в процессе мониторинга, нет и примеров, которые бы об этом свидетельствовали. Неясно, каким образом средства массовой информации, организации, имеющие опыт в области борьбы с коррупцией, представители частного сектора или делового сообщества могут повлиять на процесс мониторинга осуществления Плана мероприятий. Представители гражданского общества могут лишь запрашивать информацию у соответствующих министерств или государственных ведомств. Отсутствует механизм проверки этой информации, отсутствует и обратная связь.

Единственный механизм контроля, который был создан, включает проведение ежегодной дискуссии на заседании Экспертного совета (ноябрь/декабрь), посвященном выполнению Программы и Плана мероприятий по ее реализации. Информация о мерах, которые были реализованы за отчетный период, публикуется на веб-сайте Агентства и правительственном веб-сайте.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 3

Проводить мониторинг деятельности Дисциплинарных советов с целью общего повышения эффективности их деятельности.

Дисциплинарные советы Агентства по делам государственной службы играют особую роль в борьбе с коррупцией. Раньше Дисциплинарные советы находились в ведении местных властей. В конце 2005 г. в целях повышения эффективности их деятельности дисциплинарные советы были переданы в ведение Агентства по делам государственной службы. Кроме того, в состав членов Дисциплинарных советов были включены представители политических партий и гражданского общества.

Президента информацию о результатах мониторинга деятельности Дисциплинарных советов. Для обеспечения исполнения функций контроля приказом председателя Агентства от 31 октября 2005 года была утверждена новая квартальная форм отчетности, отражающая деятельность Дисциплинарных советов

Следует отметить, что в целях снижения потенциала для коррупции в Дисциплинарных советах в мае 2007 г. была проведена ротация Председателей Дисциплинарных советов в 13 из 16 регионов.

В октябре 2005 г., Председатель Агентства утвердил ежеквартальную отчетность о мониторинге деятельности Дисциплинарных советов. Таким образом, с 1 января 2007 г. Дисциплинарные советы обязаны каждые три месяца представлять в Генеральную прокуратуру и в

Агентство новые статистические данные, форма которых была утверждена совместным указом Генерального прокурора и Председателя Агентства. Не менее двух раз в год Правление Агентства рассматривает результаты деятельности Дисциплинарных советов и представляет обязательные для исполнения рекомендации по совершенствованию их работы.

В соответствии с Планом мероприятий по реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006-2010 гг., Агентство два раза в год представляет Правительству и Администрации Президента информацию о результатах мониторинга.

В качестве механизма мониторинга со стороны общественности были созданы Общественные советы. В их задачу входит информирование граждан о решениях Дисциплинарных советов и их деятельности, а также создание возможностей для обеспечения обратной связи с общественностью и получения рекомендаций. Председателей общественных советов выбирают из числа их членов.

Вышеупомянутые меры способствовали повышению эффективности работы Дисциплинарных советов. Но в то же время, согласно имеющейся статистике о деятельности Дисциплинарных советов, они концентрируют внимание главным образом на государственных служащих низшего звена и не расследуют дела, затрагивающие высокопоставленных должностных лиц. За 2006 год на основании рекомендаций Дисциплинарных советов дисциплинарных дела были возбуждены в отношении 158 государственных служащих, занимающих политические должности, по сравнению с 1185 государственных служащих, занимающих административные должности. Примечательно, что было рассмотрено лишь 23 дисциплинарных дела с участием правоохранительных органов. Из 1539 рекомендаций, направленных Дисциплинарными советами в 2006 г., было обжаловано лишь 8 решений. Эти цифры показывают, что после обзора положения в Казахстане ситуация не улучшилась. Не предоставлялась информация о методических рекомендациях, основанных на аналитических обзорах в связи с улучшением работы Дисциплинарных советов, которые готовит Агентство для распространения среди Дисциплинарных советов.

Казахстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 4

Продолжить укрепление кадровых и материальных ресурсов и возможностей Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями и обеспечить, чтобы в дополнение к имеющимся в Агентстве специалистам в области расследования коррупции, присутствовал соответствующий персонал с опытом работы по вопросам финансового контроля.

Казахстан достиг определенных успехов в создании специализированного органа по борьбе с коррупцией – Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (АБЭКП – Финансовой полиции).

Согласно информации, полученной от властей, ежегодно из республиканского бюджета выделяются значительные средства на укрепление материально-технической базы органов Финансовой полиции. Эти средства из национального бюджета выделяются в рамках Программы Агентства по обеспечению деятельности уполномоченного органа по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями, в частности, подпрограммы материально-технической поддержки органов государственной власти.

В 2005 г. бюджет Агентства составил 4,6 млрд. казахских тенге, в 2006 г. – 5,1 млрд. казахских тенге и в 2007 – 6,7 млрд. казахских тенге. Эти цифры свидетельствуют о регулярном увеличении бюджета на финансирование деятельности Агентства. На проведения оперативных правоохранительных мероприятий (специальные следственные мероприятия, специальные операции и т.п., привлечение аудиторов, финансовых экспертов) выделяются дополнительные средства.

При Финансовой полиции было создано подразделение по выявлению. Финансовой преступности и коррупции. Подразделение укомплектовано чиновниками с высшим экономическим образованием, обладающими опытом работы в финансовом и банковском секторе. В 2005 г. из 47 сотрудников подразделения пять имели высшее экономическое образование, в 2006 г. их уже было девять человек, а в 2007 г. – 12 человек. У семи чиновников есть высшее образование в области права и экономики. В 2005 г. 38 чиновников обладали опытом работы в аудиторской системе, а трое имели опыт работы в банковской системе. В 2006 г. 43 сотрудника подразделения имели опыт работы в аудиторской системе и семеро – в банковской системе. В настоящее время, в 2007 г. практически все сотрудники данного подразделения обладают опытом работы в этих сферах.

Казахстан полностью выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 5

Обеспечить, чтобы прокуроры, которые занимаются коррупционными делами, имели необходимые специализированные знания в области расследования коррупционных преступлений. Рассмотреть возможность введения специализации прокуроров, которые бы представляли коррупционные дела в суде.

Согласно информации, предоставленной властями, специализация прокуроров, представляющих в судах дела, связанные с коррупцией, не может быть введена в настоящее время ввиду нехватки прокуроров. Тем не менее, традиционно существует практика, при которой к таким делам привлекаются прокуроры высокого профессионального уровня, обладающие богатым опытом рассмотрения таких дел.

Согласно информации, предоставленной властями Казахстана, возможность введения антикоррупционной специализации для прокуроров рассматривалась, но было решено не вводить такую специализацию, поскольку существует мнение, что квалификация всех прокуроров должна быть одинаковой. Основная функция прокурора заключается в том, чтобы осуществлять надзор за деятельностью всех органов, производящих следственные и розыскные действия, дознания и досудебные расследования, и обеспечивать соблюдение ими закона.

Тем не менее, определенный уровень специализации прокуроров существует. 31 специальный прокурор осуществляет контроль за правоохранительной деятельностью и расследованием уголовных дел, касающихся лиц, которые обладают правом иммунитета в связи с проведением в отношении их расследования и судебного разбирательства (включая правонарушения, связанные с коррупцией).

Таким образом, необходима дальнейшая специализации прокуроров в сфере борьбы с коррупцией.

Ежегодно около 300 прокуроров повышают свою квалификацию без отрыва от производства, и из них почти 56 человек проходят обучение по специальной программе по борьбе с коррупцией в Институте Генеральной прокуратуры. Кроме того, обучение без отрыва от производства, практические занятия организуются и для региональных подразделений прокурорской службы.

Казахстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 6

Увеличить аналитические возможности соответствующих правоохранительных органов и обеспечить более эффективный статистический мониторинг коррупции и коррупционных преступлений во всех сферах государственной службы, полиции, государственной прокуратуры и судов на основе гармонизированной методологии, которая позволит проводить сравнительный анализ среди данных учреждений. Провести анализ и ревизию процедур взаимодействия между различными институтами, вовлеченными в предупреждение и борьбу с коррупцией, с целью повышения эффективности их деятельности, при соблюдении соответствующей системы контроля и противовесов и при соблюдении стандартов в области прав человека.

Сводные статистические данные о коррупции и связанных с ней преступлениях во всех сферах собираются Комитетом по правовой статистике и специализированным материалам Генеральной прокуратуры.

Аналитические департаменты есть во всех правоохранительных органах. Следует отметить, что в рамках Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью также создан Информационно-аналитический департамент и число его сотрудников увеличилось с 25 до 38. Главной функцией этого Департамента является проведение углубленного анализа криминогенной ситуации в различных экономических сферах, рассмотрение социальных вопросов, которые могут поставить под угрозу экономическую безопасность страны, и разработка вариантов управленческих и практических решений, направленных на повышение эффективности работы финансовой полиции. В течение 2007 г. Информационно-аналитический департамент подготовил 30 аналитических исследований, которые использовались для повышения эффективности работы финансовой полиции.

Согласно информации, представленной казахскими властями, для расширения аналитических возможностей органов государственной власти, был проведен обзор эффективности законодательных, подзаконных и других нормативных актов, чтобы установить, содержат ли они положения, создающие условия для коррупционных преступлений. Обзор выявил 230 законов и нормативных актов, включая 35 постановлений правительства, 41 ведомственное распоряжение и 154 постановлений и решений органов местного самоуправления, содержащих положения, которые создают условия для коррупционных преступлений или не соответствуют действующему законодательству Республики Казахстан

Тем не менее, не поступало никакой информации о росте возможностей аналитических департаментов других правоохранительных органов с точки зрения разработки гармонизированной методики проведения статистического мониторинга коррупции и связанных с ней преступлений во всех сферах государственной службы, полиции, прокуратуре и судах.

Деятельность правоохранительных органов координирует Координационный совет руководителей правоохранительных ведомств, который возглавляет Генеральный прокурор.

Координационный совет проводит свои заседания каждые три месяца. Совет принимает рекомендации по вопросам координации деятельности правоохранительных ведомств. Обычной практикой является организация совместных следственных групп (в 2006 г. было создано шесть групп, а в 2007 г. их было создано 24).

В целях улучшения координации деятельности этих ведомств в 2005-2007 гг. планируется завершить Государственную программу по созданию электронного правительства. Эта программа предусматривает создание совместной телекоммуникационной системы правоохранительных органов, которая позволит различным ведомствам получать оперативный и свободный доступ к базам данных.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 7

Рассмотреть возможность разработки и реализации специализированного совместного обучения по борьбе с коррупцией для правоохранительных органов (Агентства), прокуроров, судей и иных соответствующих должностных лиц.

Государственные служащие проходят специализированную подготовку по борьбе с коррупцией на продвинутых курсах подготовки Академии государственной администрации при Президенте и в Региональном центре обучения. Есть намерение создать на базе Академии государственной администрации элитную национальную школу администрации с участием иностранных партнеров.

В основных правоохранительных агентствах, занимающихся расследованием дел о коррупции, есть специализированные структуры и специализированный персонал, которым поручается выявление и расследование случаев коррупции, а также отдельные учебные курсы по борьбе с коррупцией без отрыва от производства для сотрудников полиции, прокуроров и судей. Помимо этого, время от времени проводятся совместные конференции правоохранительных органов. Однако существует необходимость в прохождении сотрудниками правоохранительных органов и прокуратуры, непосредственно участвующими в борьбе с коррупцией, единообразной подготовки по выявлению и расследованию коррупционных преступлений на регулярной, периодической и постоянной основе. Такая подготовка должна входить в программу обучения новых сотрудников, а также быть составной частью обучения без отрыва от работы.

Согласно полученной информации, никаких совместных учебных курсов не проводится, и учебная программа для такого обучения не разработана.

Казахстан не выполнил данной рекомендации.

Рекомендация 8

Продолжить проведение и публикацию результатов исследований и обзоров, основанных на прозрачной аналогичной международной методологии, для получения более точной информации о масштабах коррупции в стране, и для проведения оценки реальных масштабов поражения этим явлением отдельных учреждений, как, например, полиция, органы юстиции, сфера закупок товаров для государственных нужд, налоговые и таможенные службы, сферы образования, здравоохранения, и т.д.

Как сообщается, Финансовая полиция проводит обзор Уголовного кодекса с целью снижения остроты проблем, связанных с применением законов о борьбе с коррупцией. За период с 2005 г. Финансовая полиция также провела и опубликовала два дополнительных обзора положение в сфере коррупции. Согласно информации, предоставленной Финансовой полицией, были разработаны критерии для расчета уровня коррупции в государственных учреждениях или «индекса уровня коррупции», который сочетает в себе «индекс распространения коррупции», «индекс противодействия коррупции» и «индекс восприятия коррупции». Тем не менее, неясно, используются ли эти индексы в настоящее время. Кроме того, складывается впечатление, что они не были разработаны таким образом, чтобы собирать информацию о положении в конкретных секторах и институтах.

На основе тендера на сумму 6 млн. тенге, проведенного Агентством по делам государственной службы (АДГС), казахстанская НПО - Исследовательский центр «Сандж» - осуществил проект по оценке уровня доверия и восприятия коррупции в 34 государственных учреждениях и в различных сферах общества, в том числе в полиции, таможенном ведомстве, органах образования, здравоохранения, судах, прокуратурах, налоговых органах, в сфере коммунальных и социальных услуг, в Финансовой полиции. В докладе объемом в 137 страниц собраны и проанализированы данные о различных индексах коррупции, в том числе и о средних размерах взяток. Для систематизации данных использовались различные методики: по городам, областям и регионам. Как сообщалось, было издано 500 экземпляров отчета и на начало сентября 2007 г. было распространено около 200 экземпляров.

АДГС также сотрудничало с ПРООН в реализации антикоррупционных проектов, хотя АДГС не являлось головной организацией в осуществлении этих проектов.

Сообщается, что мониторинг выполнения национального плана мероприятий по борьбе с коррупцией будет вести НПО «Трэнсперанси Казахстан», хотя неясно, что предприняла эта организация до сегодняшнего дня, если она вообще что-либо сделала в этой связи.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 9

Продолжить проведение информационных кампаний и организовать обучение для соответствующих общественных объединений, государственных должностных лиц и частного сектора об источниках и воздействии коррупции, о средствах борьбы и предупреждения коррупции, а также о правах граждан в процессе их взаимодействия с государственными учреждениями.

В 2006 г, согласно информации, представленной Финансовой полицией, агентство провело 8 пресс-конференций и 5 брифингов для средств массовой информации; по его утверждению, деятельность Финансовой полиции освещалась в СМИ приблизительно 4500 раз. Кроме того, по данным Финансовой полиции, в СМИ сообщалось о 15 выступлениях и публикациях, связанных с деятельностью АБЭКП, направленной на предотвращение коррупционных преступлений среди государственных служащих. Например, в 2006 г. в периодической печати были опубликованы следующие материалы о выступлениях председателя АБЭКП: интервью по поводу опросов для международного делового журнала для инвесторов «Казахстан» (июль 2006 г.), аналитическая статья «Ротация политических государственных служащих – и эффективная мера по борьбе с коррупцией» в газете «Комсомольская правда в Казахстане» (июнь 2006 г.), эксклюзивное

интервью для газеты «Экспресс К» о результатах исследования, посвященного стратегии борьбы с коррупцией в Малайзии, и возможности ее применения в Казахстане (ноябрь 2006 г.).

Как сообщают власти Казахстана, большое место в прессе занимало освящение деятельности различных ведомств. Согласно утверждениям Финансовой полиции, в течение 2007 г. ей было направлено в средства массовой информации 901 сообщение, касающееся таких вопросов, как разоблачение коррупции, неправомερных действий и преступлений в целях разъяснения правовых аспектов законодательства против коррупции. Несмотря на впечатляющий объем информации, отсутствуют какие-либо свидетельства того, что эти мероприятия по взаимодействию со СМИ проводились в рамках скоординированных действий, направленных на эффективное повышение информированности общественности или являются частью организованной «информационной кампании».

Как сообщается, были утверждены для использования новые учебники, охватывающие проблемы коррупции, и с 2004 г. используется «учебное пособие» под названием «Принципы противодействия коррупции». В долгосрочной перспективе усилия по борьбе с коррупцией в сфере обязательного и высшего образования играют решающую роль в борьбе против коррупции. Тем не менее, имеется мало свидетельств о проведении специализированных учебных программ для соответствующих общественных организаций, государственных служащих и представителей частного сектора, чтобы рассказать им о источниках и последствиях коррупции, об инструментах борьбы с коррупцией и ее предотвращения, а также о правах граждан при взаимодействии с государственными учреждениями.

Финансовая полиция проводит определенные просветительские мероприятия в сфере борьбы с коррупцией. В частности, она тесно сотрудничала с НПО «Трэнсперанси Казахстан» и Ассоциацией предпринимателей «Атакент» при проведении серии круглых столов в 2006 г. Круглые столы состоялись в марте и октябре 2006 г. Финансовая полиция также сотрудничала с международными организациями, такими как ОБСЕ и ПРООН с целью проведения конференций, семинаров и исследований. Она также сообщает о создании в каждом регионе советов для более детального изучения ситуации с коррупцией, но пока неясно, каких результатов они достигли в своей работе.

Однако данная рекомендация сформулирована весьма конкретно, призывая к проведению «информационных кампаний» и обучения «об источниках и воздействии коррупции, о средствах борьбы и предупреждения коррупции, а также о правах граждан в процессе их взаимодействия с государственными учреждениями». Не предоставлено никаких данных в поддержку утверждения о проведении кампании по информированию общественности о масштабах коррупции или о проведении значительного количества учебных курсов для представителей гражданского общества, правительства и частного сектора, на которых рассказывалось бы о методах, которые могут быть использованы в борьбе с коррупцией, или о том, как можно эффективно взаимодействовать с государственными учреждениями в целях предотвращения коррупционной практики.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 10

Ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции.

Республика Казахстан пока не присоединилась к Конвенции ООН против коррупции. Казахстан сможет присоединиться к Конвенции лишь после гармонизации своего национального

законодательства с ее положениями, в частности, после принятия проекта закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», который в настоящее время находится на рассмотрении Парламента. В рамках Государственной программы борьбы с коррупцией Республика Казахстан собирается присоединиться к ряду международных конвенций по борьбе с коррупцией и экономической преступностью, таких как Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) и Конвенция по борьбе с отмыванием денег, выявлению, изъятию и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г)

Власти Казахстана сообщили, что проект закона «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» был представлен на рассмотрение парламента. Ожидается, что Конвенция ООН будет ратифицирована до конца 2007 г.

Казахстан не выполнил данной рекомендации.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Рекомендация 11

Пересмотреть действующую систему составов коррупционных дисциплинарных и административных правонарушений и уголовных преступлений, гармонизировать и уточнить взаимосвязь между нормами Уголовного кодекса и иным применимым законодательством (например, Закон № 267-1 Республики Казахстан от 2 июля 1998 года "О борьбе с коррупцией")

В ходе обзора дисциплинарных, административных и уголовных наказаний за коррупционные преступления в 2007 г. был разработан закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые правовые акты Республики Казахстан с целью совершенствования борьбы с коррупцией». Наряду с дисциплинарной ответственностью за получение недорогих подарков, закон также предусматривает и административную ответственность, которая вводится Статьей 533-1 Кодекса административного производства (Получение незаконной материальной выгоды лицами, уполномоченными исполнять должностные функции, или приравненными к ним лицами). В ней также ужесточается наказание за активное взяточничество, и, таким образом, оно стало более сопоставимым с наказанием за пассивное взяточничество.

Вышеупомянутый закон внес определенный вклад в гармонизацию и уточнение отношений между различными правовыми актами. Тем не менее, противоречия сохраняются даже в тексте нормативных положений Уголовного кодекса. Хотя поправки вводят в Статью 312 классификацию лиц, совершающих преступления в виде дачи взятки, аналогичную классификации, применяемой в Статье 311 (получение взятки), содержание понятия взяточничества как такового в Статье 312 не раскрывается. Как утверждали власти Казахстана, в Постановлении Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 1995 г. с изменениями и дополнениями, внесенными 20 декабря 1999 г., говорится, что предметом взятки могут «быть деньги, ценные бумаги, материальные ценности, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате услуги, а также льготы, дающих право на имущество», и это Постановление является обязательным для квалификации правонарушения. Тем не менее, данное постановление Верховного суда не является обязательным для исполнения, и, согласно Статье 9 «преступлением признается совершенное виновно общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания».

Хотя в разъяснительной части Рекомендаций АКС упоминается «Определение государственных служащих», в различных законодательных актах даются различные определения лица, которое может быть в обобщенном виде названо субъектом (лицом, совершившим преступление) коррупции, влекущей за собой дисциплинарную, административную или уголовную ответственность. Само по себе понятие «государственный служащий» является составной частью субъекта уголовных коррупционных преступлений, поименованных в Разделе 13 Уголовного кодекса. Таким образом, лицами, которые могут совершать предусмотренные уголовным законодательством коррупционные преступления, включая должностное злоупотребление и взяточничество (активное и пассивное), могут быть (1) лица, уполномоченные исполнять должностные функции, или приравненные к ним лица; (2) государственные должностные лица и (3) лица, занимающие ответственные государственные посты. Две последние категории не упоминаются в законе «О борьбе с коррупцией» от 1998 г. как субъекты (лица, совершившие преступления) коррупции. Тем не менее, Статья 6 обязывает специализированные ведомства «...передать данные по всем случаям выявления связанных с коррупцией преступлений, совершенных лицами, занимающими ответственные государственные посты...». Кроме того, Закон «О гражданской службе» от 1999 г. определяет правовые основания для дисциплинарной ответственности за коррупционные преступления. В Статье 7 данного закона дается классификация государственных служащих, которые делятся на две категории: государственные служащие, занимающие политические должности, и государственные служащие занимающие административные должности. Более того, Кодекс административных правонарушений Казахстана, который служит правовой основой для определения административной ответственности, устанавливает понятие «государственного должностного лица», которое частично покрывает определение «государственных служащих» и «лиц, приравненных к лицам, исполняющим должностные функции» из Уголовного кодекса. Эти разные и противоречащие друг другу определения не дают четкого представления для определения ответственности по делам, которые непосредственно не подпадают под уголовную юрисдикцию. Власти Казахстана, тем не менее, утверждали, что у правоохранительных органов не возникает никаких проблем в этом отношении.

Недавно введенная в Кодекс административных правонарушений Статья 533-1, приведенная ниже, была внесена для того, чтобы обеспечить ответственность за получение незаконных подарков в тех случаях, когда действия должностного лица не подпадают под признаки уголовного деяния, тем самым восполняя ранее существовавший пробел:

1. 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 представивших, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица, если в содеянном не содержатся признаки уголовно наказуемого деяния...

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания влекут штраф...

Положение, на основании которого деяние признается не имеющим признаков уголовного преступления, содержится в Разделе 2 Примечания к Статье 311 Уголовного кодекса, которое, в частности, гласит:

«Не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном или административном порядке получение впервые лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом имущества, права на имущество или иной имущественный выгоды в качестве подарка при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия (бездействие), если стоимость подарка не превышала двух месячных расчетных показателей»

Применение второго раздела Статьи 533-1 Административного кодекса и второго раздела примечания к Статье 311 Уголовного кодекса может перекрываться, если лицо, получает подарок, стоимость которого не превышает двух месячных расчетных показателей, более чем один раз.

Кроме того, определение взяточничества в Статье 311 Уголовного кодекса остается более узким по сравнению со Статьей 13 (Коррупционные преступления, связанные с незаконным получением выгод и преимуществ) закона № 267-1 «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г.. Последняя перечисляет эти выгоды и преимущества, включая: получение любого вознаграждения в форме денежных средств, услуг и в любой другой форме от юридических лиц; получение подарков или услуг в связи с исполнением должностных обязанностей, принятие приглашения выехать за границу в целях туризма, лечения, отдыха или в других целях; и получение неправомерных преимуществ при получении займов, кредитов, покупке ценных бумаг, недвижимого или любого другого имущества (включая получение этих выгод родственником должностного лица). Как представляется, учитывая то, что вышеупомянутая статья Уголовного кодекса не распространяется на предоставление таких выгод, они не могут быть основанием для уголовного преследования. Никакой практической информации для опровержения этого предположения представлено не было

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 12

В целях обеспечения соответствия международным стандартам дополнить положения Уголовного кодекса об активном и пассивном взяточничестве, предусмотрев:

- уголовную полную ответственность за активное и пассивное взяточничество должностных лиц иностранных государств и международных организаций либо посредством расширения понятия "должностное лицо" или введения отдельных составов преступлений;***
- уголовную ответственность за подстрекательство, обещание и предложение взятки как в государственном, так и в частном секторах;***
- чтобы предмет взяточничества в государственном и частном секторах включал неправомерное преимущество, в том числе выгоды материального и нематериального характера;***
- уголовную ответственность за взяточничество в пользу третьих лиц.***

В соответствии с недавно принятым законом, был расширен перечень коррупционных правонарушений в Разделе 5 Примечания к Статье 307 Уголовного кодекса. К числу нововведений в этой области входит расширение понятия должностного лица в свете коррупционных правонарушений за счет включения понятия «должностное лицо иностранных государств и международных организаций». Таким образом, взяточничество иностранных должностных лиц и

должностных лиц государственных международных организаций теперь считается в Казахстане уголовным правонарушением.

Коррупцию в частном секторе охватывает Статья 231 Уголовного кодекса (Коммерческий подкуп). Данное положение предусматривает уголовную ответственность за «незаконную передачу лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг или иного имущества».

Как отмечалось выше, в Уголовный кодекс были внесены изменения в части инкриминирования активного и пассивного взяточничества, что в определенной степени способствовало обеспечению приближения законодательства к международным стандартам.

Взяточничество через посредников рассматривается в Статье 311. Кроме того, Статья 313 Уголовного кодекса (Посредничество при взяточничестве) предусматривает ответственность лиц за содействие взяточполучателю и взятодателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки.

Текст недавно принятого закона не включает положений, связанных с обещанием и предложением взятки. В ходе миссии по проведению мониторинга эксперты были проинформированы об обсуждениях, проходивших по этому вопросу, и существующем глубоком убеждении правового сообщества этой страны в том, что такие положения повлекут за собой серьезные трудности в области практического правоприменения. Кроме того, данная Рекомендация не покрывается Статьей 24 (подготовка и попытка совершения преступления) Уголовного кодекса

Действующее законодательство (Статья 24), в котором говорится о сговоре как признаке подготовки преступления, как представляется, не признает преступным деянием какое-либо подразумеваемое или явное указание получателю, приглашающее его предпринять какие-то действия (или воздержаться от действий) в ожидании или вследствие дачи взятки. Однако криминализация вымогательства, обещания или предложения взятки позволяет привлекать к суду и выносить приговор за такое преступное поведение как активное взяточничество на всех этапах от обещания до дачи взятки. Тем не менее, в Разделе 3 Постановления № 9 Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 1995 г. говорится, что ответственность за взяточничество наступает независимо от времени реального получения взятки государственным служащим, как до, так и после действия/бездействия. Эта судебная интерпретация частично покрывает «обещание взятки», которое понимается международным сообществом как соглашение между взятодателем и взятополучателем о предоставлении неправомерного преимущества в будущем, даже после того как государственный служащий предпринял какие-то действия или воздержался от действий при исполнении своих обязанностей.

Действующее законодательство не в полной мере отвечает международным стандартам определения взятки как неправомерного преимущества. В Статье 311 взятка определяется как «денежные средства, ценные бумаги, другое имущество, право на имущество и материальные преимущества», тогда как в соответствии с международными стандартами взятка представляет собой неправомерное преимущество, которое может иметь денежное выражение или не иметь его, быть материальным или нематериальным. Вопрос о криминализации любых незаконных деяний, ведущих к «улучшению положения государственного служащего», таких как предоставление должности, создание карьерных перспектив или назначение на политический пост, не рассматривался. В Постановлении № 9 Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 1995 г. уточняется, что объектом взятки могут быть деньги, ценные бумаги, материальные ценности без компенсации или преимущества, связанные с предоставлением права на имущество.

Уголовное законодательство Казахстана также не признает взяточничества в интересах третьих сторон. Получение преимуществ родственником государственного служащего или финансирование политической партией в обмен на действия /бездействие государственного служащего – то есть, явные примеры взяточничества в интересах третьих лиц, скорее, будут квалифицироваться как должностное злоупотребление, которое влечет за собой значительно менее строгое наказание

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 13

Обеспечить, чтобы определение уголовной ответственности за преступления, связанные с отмыванием денежных средств, соответствовало международным стандартам, и чтобы определения Уголовного кодекса и Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма" не противоречили друг другу. Рассмотреть возможность внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс и проект Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма", и обеспечить чтобы определение доходов от преступной деятельности, подлежащих конфискации, включало i) имущество, в которое полученное в результате преступления имущество было трансформировано или преобразовано; ii) имущество, с которым полученное в результате преступления имущество было смешано; iii) доходы, полученные от i) и ii), а также от имущества, полученного в результате преступления.

Казахстан признал отмывание денежных средств уголовным преступлением в Статье 193 Уголовного кодекса, согласно которой отдельным преступлением является совершение финансовых и других операций, связанных с денежными средствами или другим имуществом, зная об их преступном происхождении, а также использование такого имущества в целях участия в предпринимательской или иной экономической деятельности. Определение такого преступления как отмывание денежных средств не включает, среди прочего, сокрытия характера, источника, местонахождения, распоряжения, перемещения или владения правами собственности на имущество, зная, что такое имущество является преступным доходом, как это определено Венской и Палермской конвенциями. Положение об уголовной ответственности, согласно Статье 193, не изменялось с момента проведения оценки, и не было гармонизировано с определением отмывания денег, которое содержится в проекте закона «О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма». До настоящего времени не было вынесено ни одного обвинительного приговора в связи отмыванием денежных средств.

Казахстан применяет широкий подход к определению масштабов предикатных преступлений, включая преступления, связанные с коррупцией. Как определено в Статье 193 Уголовного кодекса, предметом отмывания являются денежные средства или любое другое имущество, приобретенное незаконным путем. Это означает, что предикатные преступления, связанные с отмыванием денежных средств – это не только все преступления, предусмотренные Уголовным кодексом, но и любые другие деяния, противоречащие законам Казахстана. Тем не менее, уголовная ответственность за отмывание денежных средств не распространяется на юридических лиц

Казахстан должен внести необходимые поправки в Статью 183 Уголовного кодекса, чтобы привести ее в соответствие с положениями Венской и Палермской конвенций. В частности, необходимо предусмотреть уголовную ответственность за сокрытие, владение и приобретение доходов, полученных незаконным путем. В законодательство должны быть внесены особые

положения, предусматривающие гражданскую и административную ответственность юридических лиц за отмыwanie денежных средств

Доходы от операций по отмыванию денежных средств обязательно подлежат конфискации. Также освобождаются от уголовной ответственности те, кто добровольно сообщает о проводимых ими вызывающих сомнение операциях по отмыванию денежных средств.

В Статье 51 нового закона, в числе прочего, содержатся следующие положения о конфискации: «Томимо конфискации имущества лиц, признанных виновными в деяниях, связанных с коррупцией в соответствии с законом, конфискации также подлежит имущество, полученное незаконным путем или приобретенное на средства, полученные незаконным путем». С точки зрения конфискации имущества, определение доходов от преступной деятельности, судя по всему, включает имущество, в которое было трансформировано или преобразовано имущество, полученное в результате преступления, или доходы, полученные в результате преступления. Тем не менее, как представляется, еще следует обратить внимание на пункт ii) данной рекомендации, касающийся имущества, с которым было смешано имущество, полученное в результате преступной деятельности.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 14

Принять четкие, простые и прозрачные правила по повышению иммунитета или уменьшению сферы действия иммунитета, обеспечив, что применение иммунитета ограничено действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей.

Согласно Конституции Республики Казахстан, депутаты Парламента, Председатель и судья Конституционного суда, другие судьи и Генеральный прокурор пользуются иммунитетом от проведения расследования и судебного преследования в течение срока пребывания в своей должности. Законодательство, представленное во время проведения мониторинга, не указывает на то, что их иммунитет распространяется лишь на деяния, предпринимаемые при исполнении ими служебных обязанностей. («функциональный иммунитет»).

Согласно Статье 496 Уголовно-процессуального кодекса, для получения согласия на возложение уголовной ответственности, арест или задержание члена Парламента Генеральный прокурор Республики Казахстан вносит представление в Сенат или Мажилис Парламента Республики Казахстан. Это представление вносится до предъявления депутату обвинений, выдачи санкции на его арест или решения вопроса о необходимости принудительного привода депутата в орган уголовного преследования. Решение об отмене иммунитета члена Парламента не опирается на какие-то объективные критерии, правила или руководящие принципы, и, таким образом, соображения, по которым иммунитет отменяется, по-видимому, носят политический характер

Тем не менее, согласно Статьям 496-499 Уголовно-процессуального кодекса, орган уголовного преследования вправе инициировать уголовное преследование и проведение ареста лица, пользующегося иммунитетом от уголовного преследования без получения предварительного разрешения, если он/она были задержаны на месте преступления или если данное лицо совершило тяжкое или особо тяжкое преступление. Согласно Статье 10 Уголовного кодекса, за совершение тяжкого преступления предусматривается наказание в виде лишения свободы сроком от пяти до 12 лет. На пользующихся иммунитетом должностных лиц распространяется определение «должностное лицо», содержащееся в Статье 311, которая предусматривает наказание в виде

лишения свободы сроком до 7 лет. Согласно правовой доктрине Казахстана, этого достаточно для того, чтобы классифицировать преступление как тяжкое, даже если фактическое наказание за конкретное преступление может быть назначено на значительно более короткий период времени. Таким образом, действующее законодательство допускает применение Статей 496-499 в случае получения взятки лицом, пользующимся иммунитетом.

Власти Казахстана представили статистическую информацию об уголовном преследовании и вынесении обвинительных приговоров судьям. В 2005 г. было осуждено 13 судей, 8 судей было осуждено в 2006 г. и три судьи – в 2007 г. Уголовные дела были возбуждены в отношении 17 судей. Кроме того, за подкуп должностного лица был осужден депутат регионального парламента.

Власти также представили достаточный объем информации, свидетельствующей о том, что применение специальных методов расследования (СМР) в отношении лиц, пользующихся иммунитетом, не служит препятствием для выявления коррупции. В таких случаях Генеральный прокурор дает разрешение на применение этих мер.

Казахстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 15

Признавая, что ответственность юридических лиц за коррупционные преступления является международным стандартом, предусмотренным во всех международных правовых документах о коррупции, Республика Казахстан с помощью организаций, имеющих опыт в применении ответственности юридических лиц (например, ОЭСР и Совет Европы), должна рассмотреть вопрос о внедрении в свою правовую систему эффективной и действенной ответственности юридических лиц за коррупцию.

Уголовное законодательство не предусматривает уголовной ответственности за участие в преступных деяниях, включая коррупционные преступления, для юридических лиц. В Кодексе административных правонарушений (Ст. 534) есть положение, в котором говорится, что «предоставление незаконных материальных выгод, подарков или услуг юридическими лицами государственным служащим в случае, если такие действия не содержат состава уголовного преступления, наказывается штрафом, а в случае повторного нарушения в течение одного года наказывается прекращением деятельности юридического лица». Однако, Кодекс административных правонарушений не предусматривает привлечение у ответственности юридических лиц за правонарушения, связанные с коррупцией.

Власти Казахстана представили материалы, свидетельствующие о том, что предпринимались определенные усилия для того, чтобы начать необходимые законодательные процедуры для введения этой формы ответственности. Однако проект соответствующего закона, инициированного Министерством юстиции, был отклонен в ходе парламентских слушаний в Комитетах Парламента.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 16

Проанализировать положения Уголовно-процессуального кодекса и обеспечить, чтобы процедура определения, поиска, задержания и конфискации доходов и орудий коррупционных преступлений была эффективной и введена была в действие. При обеспечении системы необходимого контроля и противовесов и стандартов справедливого суда, рассмотреть

возможность введения в законодательство положения, требующего от осужденного доказать законность происхождения предполагаемых доходов от преступной деятельности.

В ходе разработки закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые правовые акты Республики Казахстан с целью совершенствованию борьбы с коррупцией» в 2007 г. были пересмотрены положения Уголовно-процессуального кодекса, предусматривающие конфискацию доходов и инструментов совершения коррупционных преступлений.

Статья 51 определяет конфискацию как обязательное изъятие полностью или частично имущества осужденного. Несмотря на то, что может складываться впечатление, что закон не предусматривает конфискации объектов взяточничества, власти утверждают, что на практике объекты взяточничества всегда подлежат изъятию и конфискации. Новый закон еще больше расширяет круг видов имущества, подлежащего конфискации, вводя в Статью 51 следующее конкретное положение: «Помимо конфискации имущества лица, осужденного за коррупционные преступления, согласно закону также подлежит конфискации имущество, приобретенное незаконно или купленное на незаконно приобретенные средства». Данное положение направлено на то, чтобы предоставить возможность правоохранительным органам проводить конфискацию инструментов коррупции.

Указанный закон также вносит поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, добавляя часть 2 в Статью 58. В ней говорится: «Помимо конфискации имущества осужденных лиц в порядке, предусмотренном законодательством, конфискации подлежит имущество, приобретенное незаконно или купленное на незаконно приобретенные средства и затем переданное в собственность другим лицам». Эта общая формулировка потенциально рискует вступить в коллизию с другими законодательными актами, обеспечивающими неприкосновенность собственности, так как она, как представляется, частично дублирует норму гражданской процедуры. Применение такого положения требует особого внимания с тем, чтобы избежать действий в ущерб добросовестным третьим сторонам.

Положение, обязывающее осужденного правонарушителя представить доказательства законности происхождения доходов, в отношении которых существуют подозрения, что они были получены преступным путем, было включено в проект закона о внесении дополнений и изменений в законодательство в связи с борьбой с коррупцией, но было отклонено в ходе подготовительных консультаций.

Казахстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 17

Рассмотреть возможность введения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс, которая обеспечит процедуру судебного обжалования решений об экстрадиции.

Как отмечалось выше, в период проведения мониторинга в Республике Казахстан осуществлялась широкомасштабная административная реформа, предусматривающая изменения в различных аспектах принципа разделения властей, статуса государственных служащих и судопроизводства. Вследствие недавно принятого закона 254-III от 01.05.2007 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» были внесены поправки в часть 2 Статьи 16 Конституции (права и обязанности человека и гражданина). Предыдущая редакция статьи разрешала в качестве альтернативы выдачу ордера на арест прокурором или судьей. Согласно внесенной поправке, этот альтернативный вариант больше не действует, и теперь выдача

ордера на арест относится к исключительной компетенции суда. Хотя в законе говорится, что эта поправка вступает в силу после принятия соответствующего законодательства, ясно, что этот процесс приобрел необратимый характер. Однако, учитывая то, что этот вопрос относится к контексту борьбы с коррупцией, данную рекомендацию можно считать полностью выполненной.

Казахстан полностью выполнил данную рекомендацию.

ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Рекомендация 18

Улучшить механизм аттестации государственных служащих, обеспечить регулярную оценку работы и профессиональных навыков государственных служащих, чтобы определить необходимость в улучшении квалификации служащих (обучении), возможность их повышения по службе или необходимость в ротации, а также удостовериться, что служащий отвечает требованиям, предъявляемым к занимаемой им должности.

Аттестация государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов проводится для того, чтобы обеспечить регулярную оценку деятельности и профессиональных навыков государственных служащих, а также проверку того, насколько государственный служащий соответствует требованиям, которые предъявляются к занимаемой должности.

В целях усовершенствования процедуры аттестации в 2005 г. в соответствующее законодательство был внесен ряд поправок. Правила проведения тестирования административных государственных служащих, подлежащих аттестации и Программа тестирования административных государственных служащих, подлежащих аттестации, были утверждены распоряжением Председателя Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан (АДГС) от 19 мая 2005 г. Стандартные формы аттестационных документов – аттестационный лист и аттестационная характеристика государственного служащего, подлежащего аттестации – были утверждены распоряжением Председателя АДГС от 22 июня 2005 г.

Аттестация административных государственных служащих состоит из двух частей – (1) тестирования административных государственных служащих, подлежащих аттестации, на логическое мышление и знание законодательства, которое проводится в соответствии с правилами, принятыми соответствующим органом государственной власти, и (2) собеседование с членами аттестационной комиссии. Порядок тестирования логического мышления и знания законодательства подробно регулируется соответствующими правилами, утвержденными распоряжением Председателя АДГС от 19 мая 2005 г. Впрочем, с точки зрения прозрачности процедуры тестирования, вышеупомянутые правила не предусматривают порядка создания базы данных, содержащей вопросы для тестирования, и методики составления тестов.

Разработанные АДГС методические указания по проведению аттестации административных государственных служащих содержат ряд рекомендаций и приводят ряд примеров оценки профессиональных навыков, деловых и личных качеств административных государственных служащих. Эти рекомендации и примеры, приведенные в вышеупомянутых методических указаниях, содержат такие понятия как «удовлетворительно» или «неудовлетворительно», «полностью» или «не полностью», «часто» или «не достаточно часто» и т.д., не давая четких и недвусмысленных критериев оценки, по которым, например, знания государственного служащего о конкретной программе в законодательной сфере могут быть признаны «удовлетворительными» или «неудовлетворительными». Таким образом, данные положения нельзя считать достаточно

эффективными для того, чтобы избежать пристрастности при проведении аттестации конкретных государственных служащих.

Согласно новым положениям, каждый член аттестационной комиссии должен заполнить аттестационный лист государственного служащего. Как утверждает АДГС, члены аттестационной комиссии обязаны обосновать свою оценку, но, судя по всему, в утвержденном аттестационном листе не было отведено достаточно места для такого обоснования оценки.

Согласно пункту 25 правил аттестации административных государственных служащих, утвержденных Указом Президента РК № 327 от 21 января 2000 г., предусмотрено четыре возможных варианта решения аттестационной комиссии: (1) государственный служащий соответствует требованиям, предъявляемым к занимаемой им должности, и рекомендуется для включения в резерв с целью дальнейшего продвижения по службе, (2) государственный служащий соответствует требованиям, предъявляемым к занимаемой им должности, (3) государственный служащий должен пройти повторную аттестацию, (4) государственный служащий не соответствует требованиям, предъявляемым к занимаемой должности. В числе возможных решений аттестационной комиссии не предусмотрено решение о необходимости обучения, переобучения или ротации административного государственного служащего. Так как применение вышеупомянутых методических указаний не носит обязательного характера, а решение о необходимости обучения государственных служащих не предусмотрено соответствующими нормативными документами в числе возможных решений аттестационной комиссии, аттестация государственных служащих не выполняет одной из своих изначальных задач – не служит средством выявления потребностей в повышении квалификации и проведении ротации.

Аттестация сотрудников правоохранительных органов проводится в соответствии с Указом Президента РК № 1612 от 8 июля 2005 г. «Об утверждении Типового положения об аттестации сотрудников правоохранительных органов Республики Казахстан» и внутренними распоряжениями правоохранительных органов, изданными во исполнение данного указа. В вышеупомянутом указе среди возможных вариантов решений аттестационной комиссии также не предусмотрено решения о необходимости обучения или переобучения сотрудников правоохранительных органов

Согласно типовому положению, упомянутому в предыдущем абзаце, аттестационная комиссия создается по распоряжению главы ведомства на основании предложения отдела кадров. Согласно типовому положению об аттестации сотрудников правоохранительных органов, минимальное число членов аттестационной комиссии составляет пять человек; ее решения вступают в силу, если они принимаются двумя третями голосов членов аттестационной комиссии, участвующих в заседании. В случае распределения голосов поровну, типовыми положениями предусмотрено, что правом решающего голоса обладает председатель комиссии. Таким образом, председатель аттестационной комиссии имеет возможность определять решения комиссии при поддержке лишь одного члена аттестационной комиссии.

Государственные служащие РК, занимающие политические должности, не проходят никакой аттестации. Возможность введения такой же рейтинговой системы для органов государственной власти и местного самоуправления была упомянута в обращении Президента по поводу административной реформы 1 сентября 2006 г. Представители АДГС исходят из того, что можно установить какую-то связь между рейтингом, присвоенным органу власти или местного самоуправления, и последующими решениями относительно карьеры главы соответствующего органа. Но ни о каких активных усилиях или действиях по введению аттестации служащих, занимающих политические должности, в целом не сообщалось

Ротация государственных служащих была введена 8 июля 2005 г. в результате внесения изменений и дополнений в закон РК «О государственной службе». Статьей 18-1 закона «О государственной службе» предусмотрена ротация лишь государственных служащих, занимающих политические должности. Ротация государственных служащих, занимающих политические должности, должна осуществляться по правилам, утвержденным Президентом, по предложению уполномоченного органа. Никакой информации о таких правилах, которая позволяла бы судить об эффективности системы ротации, предоставлено не было. Для государственных служащих Казахстана, занимающих административные должности, ротации не предусмотрено. В некоторых правоохранительных органах можно отметить факты ротации, но они носили лишь ограниченный и произвольный характер.

В заключение, следует отметить, что в систему аттестации в Казахстане не было внесено никаких серьезных изменений с момента проведения обзора положения в Казахстане в связи с выполнением данной рекомендации в октябре 2005 г. Список возможных решений аттестационной комиссии по государственным служащим и сотрудникам правоохранительных органов следует дополнить и включить в него решения о необходимости направления государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов на обучение/переподготовку или проведения ротации. Необходимо внести больше ясности в критерии оценки работы государственных служащих. Чтобы обеспечить равенство подходов ко всем государственным служащим – занимающим как административные, так и политические должности – и убедиться в том, что все государственные служащие соответствуют требованиям, предъявляемым к занимаемой должности, следует ввести и аттестацию государственных служащих, занимающих политические должности. Следует также рассмотреть возможность проведения ротации государственных служащих, занимающих политические должности, и сотрудников правоохранительных органов, особенно в тех сферах деятельности, которые особенно уязвимы для коррупции.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 19

Улучшить систему найма и продвижения по службе государственных служащих посредством повышения уровня критериев для оценки личных заслуг, которые могут быть объективно проверены, и посредством ограничения как можно большего количества возможностей для принятия дискреционных решений; обеспечить более строгие критерии посредством найма сотрудников для государственных учреждений и местных органов власти для минимизации риска коррупции.

Список ограничений на доступ к государственной службе установлен Статьей 10 закона «О государственной службе» (например, лица, имеющие судимость, лица, ранее привлекавшиеся к дисциплинарной и административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений и т.п.). Этот список был расширен в июле 2007 г. в результате принятия Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые правовые акты Республики Казахстан в целях совершенствования борьбы с коррупцией». Согласно внесенным изменениям, лицо, уволенное с занимаемой должности за совершение правонарушения, связанного с коррупцией, не может быть принято на государственную службу. Кроме того, совершение правонарушения, связанного с коррупцией, является основанием для прекращения срока полномочий государственного служащего, занимающего политическую должность.

Кандидаты на должности государственных служащих должны соответствовать квалификационным требованиям, установленными в соответствии со Стандартными

квалификационными требованиями для отдельных категорий административных государственных служащих, утвержденных распоряжением Председателя АДГС от 23 января 2004 г. Изменения и дополнения в этот нормативный акт были внесены 10 февраля 2006 г. Распоряжением Председателя АДГС в целях обеспечения приема на государственную службу высоко квалифицированных специалистов.

Разработка системы оценки качества работы государственных служащих, стандартов оказания государственных услуг, совершенствование законодательства об административных процедурах и других мерах предусмотрены в рамках проводимой административной реформы (постановление Правительства Республики Казахстан от 15 января 2007 г.). Но никакой информации относительно каких-либо существенных изменений системы продвижения по службе государственных служащих предоставлено не было

Наем на административные должности государственной службы происходит на конкурсной основе, за исключением случаев, предусмотренных законом «О государственной службе» (из кадрового резерва, в порядке перевода, а также право найма на внеконкурсной основе депутатов Парламента, депутатов маслихатов, государственных служащих, занимающих политические должности, судей, у которых истек срок полномочий). Исключения из этих норм регулирования повышают риск кумовства и произвола при найме государственных служащих

Кандидаты на должности государственных служащих отбираются напрямую органами государственной власти. Правила проведения конкурсов по замещению вакантных должностей административных государственных служащих были утверждены распоряжением Председателя АДГС от 24 ноября 1999 г. Последние поправки в вышеупомянутые правила были внесены в 2003 г.

В вышеупомянутых правилах подробно излагаются порядок и процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей административных государственных служащих. Внешний контроль за проведением конкурсов, который осуществляется уполномоченным органом – АДГС – предусмотрен на различных этапах этого процесса – этапах объявления о конкурсе, его проведения и решения комиссии, проводившей конкурс, о результатах.

Методические рекомендации «О проведении собеседования в ходе конкурса на замещение вакантных должностей в системе государственной службы» были утверждены распоряжением Председателя АДГС 3 февраля 2000 г. Таким образом, получить место в системе государственной службы можно только после прохождения процедур проверки.

Правила проведения тестирования административных государственных служащих, подлежащих аттестации и Программа тестирования административных государственных служащих, подлежащих аттестации, утвержденные распоряжением председателя АДГС от 19 мая 2005 г., также устанавливают правила тестирования кандидатов на должности государственных служащих. Целью тестирования является оценка знаний кандидатов о соответствующем законодательстве Казахстана, а также проверка логического мышления. Кроме того, распоряжением председателя АДГС от 23 января 2004 г. были введены типовые требования для отдельных государственных должностей. Но неясно, какими критериями применяются для отбора кандидатов на должности государственных служащих после объявления результатов тестирования, а также кто и каким образом определяет сравнительный вес информации о кандидатах, полученной разными способами. Не наблюдается признаков усилий по совершенствованию системы найма государственных служащих путем повышения значимости критериев оценки личных достоинств, которые можно было бы объективно проверить, и путем ограничения до минимума возможностей для принятия произвольных решений.

На встрече с представителями АДГС была отмечена обязанность органов государственной власти публично объявлять о результатах конкурса на должности государственных служащих. Однако если информация о результатах конкурса обнаружится лишь в виде объявления, вывешиваемого в помещении органа государственной власти или местного самоуправления, как было указано АДГС, это не обеспечивает достаточной гласности и возможности для общественного контроля. Впрочем, у нас нет достаточной информации, чтобы судить, как выполняется это обязательство и в какой степени при этом обеспечивается прозрачность

Несмотря на многочисленные нормы, регулирующие наем государственных служащих, сохраняется некоторая неуверенность в отношении беспристрастности и справедливости этой процедуры. Представители гражданского общества отмечали, что наем государственных служащих носит чрезвычайно предвзятый и коррумпированный характер. Выполнение соответствующих норм не производит впечатления прозрачности и беспристрастности

При соискании должности на государственной службе политическими государственными служащими не проводится никакого конкурса. В обращении Президента по поводу административной реформы 1 сентября 2006 г. говорилось о намерении сократить число политических государственных служащих, хотя никаких признаков его реализации пока что не видно; в настоящее время не слышно никаких обсуждений по поводу введения конкурсов при найме политических государственных служащих

Пункт 25 «Правил аттестации административных государственных служащих» предусматривает в числе решений об аттестации государственного служащего и такой вариант: государственный служащий соответствует требованиям, предъявляемым к занимаемой должности, и рекомендуется для дальнейшего продвижения по службе. Аналогичные критерии, которые предусматриваются Процедурами аттестации административных государственных служащих (распоряжение Председателя АДГС от 22 июня 2005 г. №. 02-01-02/81), применяются в процедурах продвижения по службе. Учитывая, что никакой дальнейшей информации не поступало, критерии, по которым осуществляется отбор для дальнейшего продвижения по службе, остаются неясными.

Хотя правовая и институциональная система найма административных государственных служащих представляется более развитой, она также нуждается в улучшении, особенно в части ее реализации на практике, чтобы обеспечить прозрачность процедур и создать гарантии приема на государственную службу лишь самых квалифицированных кадров. По мнению общественности, на высокие посты в системе государственной службы попадают главным образом те, кто имеют связи с высокопоставленными должностными лицами

Чтобы обеспечить прозрачность системы найма государственных служащих, следует рассмотреть возможность введения централизованного порядка найма.

Чтобы исключить риск фаворитизма и произвола при принятии решений при найме государственных служащих, следует изменить, если не полностью отменить исключения, предусмотренные законом «О государственной службе» в отношении найма на административные должности вне конкурса. Также следует ввести принцип конкурсного отбора при найме политических государственных служащих, чтобы обеспечить наем лишь тех кандидатов, которые в наибольшей степени соответствуют требованиям, предъявляемым к государственной должности.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 20

Подготовить и обеспечить широкое распространение среди государственных служащих всестороннего практического руководства по борьбе с коррупцией; рассмотреть вопрос о введении регулярного обучения по вышеуказанным вопросам для государственных служащих без отрыва от производства.

Этические нормы и нормы поведения государственных служащих Казахстана регулируются Кодексом чести государственного служащего (Правилами служебной этики государственных служащих), утвержденным указом Президента № 1567 от 3 мая 2005 г. Кодекс чести государственного служащего, заменивший Правила служебной этики государственных служащих, которые были утверждены указом Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 г., включает основные обязанности и полномочия государственных служащих, нормы поведения государственных служащих в отношении с гражданами и юридическими лицами, определенные нормы для государственных служащих, имеющих подчиненных, нормы публичного выражения своих взглядов и нормы поведения государственных служащих в случае необоснованных обвинений в противозаконной деятельности, лоббировании или коррупции.

Действующий Кодекс чести нельзя рассматривать как практическое руководство для государственных служащих по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций за несообщение о коррупции. Никакого практического руководства для государственных служащих по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций за несообщение о коррупции и другим вопросам, а также по соответствующему обучению представлено не было.

Ряд органов государственной власти разработали свои кодексы на основе Кодекса чести государственных служащих (например, Кодекс профессиональной этики налоговых инспекторов, утвержденный приказом Председателя Налогового комитета). Проанализированные кодексы этики, как правило, содержат общие нормы этики и поведения государственных служащих, конкретные положения, регламентирующие связи с общественностью и внутреннее взаимодействие, а также основополагающие управленческие принципы. Эти кодексы этики имеют тем же недостатки, что и Кодекс чести государственного служащего, в том числе они страдают от отсутствия четких и положений об их соблюдении (например, информации об органах, обеспечивающих их соблюдение, порядке соблюдения, об имеющихся санкциях, применяемых в случае нарушения действующих стандартов).

Ряд органов государственной власти, например, таможенные органы и Генеральная прокуратура, сообщают о наличии у них внутренних норм регулирования по вопросам этики и правил, определяющих порядок действий в случае подозрений в связи с коррупцией. Но остается неясным, какова сфера их применения, в каких случаях они применяются и насколько эффективно они соблюдаются на практике, поскольку соответствующей статистической на этот счет представлено не было.

Специализированные учебные мероприятия в сфере борьбы с коррупцией проводятся в рамках различных программ подготовки и переподготовки государственных служащих в Академии государственной администрации при Президенте и в региональных центрах обучения государственных служащих. Курс по вопросам законодательства в сфере борьбы с коррупцией в Республике Казахстан и зарубежных странах является обязательным компонентом программ переподготовки государственных служащих, назначаемых на высокопоставленные должности, а также для лиц, впервые принятых на государственную службу.

В 2006 году вышеупомянутой Академией и региональными центрами был проведен ряд учебных мероприятий для государственных служащих в рамках периодического и продвинутого обучения по вопросам борьбы с коррупцией. Однако содержание этих учебных программ и конкретных учебных курсов неизвестно. Таким образом, невозможно сказать, как были представлены в этих учебных курсах вопросы коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций за несообщение о коррупции и т.д. на более теоретическом или на более практическом уровне с учетом уровня подготовки конкретной аудитории.

Чтобы привлечь внимание государственного сектора в целом к вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций за несообщение о коррупции и т.д., а также к действиям и процедурам, которые следует применять в таких случаях, следует на государственном уровне выдвинуть инициативу по разработке и реализации соответствующих типовых комплексных практических указаний. Программы обучения по соответствующей тематике при найме на государственную службу впервые и регулярная переподготовка кадров во время работы на государственной службе должны стать обязательными.

Важно, чтобы содержание учебной программы включало не только теоретические и правовые аспекты, но и практические вопросы. Следует разработать и проводить специальные учебные курсы для органов государственной власти и местного самоуправления, а также для конкретных государственных служащих, чья деятельность наиболее уязвима с точки зрения коррупции. Следует обязать все органы государственной власти и местного самоуправления включать в бюджет отдельной статьей расходы на обучение и переподготовку своих сотрудников по борьбе с коррупцией и соблюдению этических норм. Чтобы повысить эффективность обучения государственных служащих принципам соблюдения этических норм и борьбы с коррупцией, следует рассмотреть возможность обучения инструкторов, представляющих все органы государственной власти и местного самоуправления Казахстана. В целях обеспечения эффективного соблюдения общих норм и правил этики и поведения эти нормы и правила следует скорректировать с учетом индивидуальных потребностей конкретных органов государственной власти и местного самоуправления.

Казахстан не выполнил данной рекомендации.

Рекомендация 21

Улучшить систему проверки декларирования имущества и доходов государственными служащими посредством добавления в декларацию информации, необходимой для осуществления контроля за конфликтами интересов.

Правила заполнения деклараций о подоходном налоге для физических лиц были утверждены приказами Председателя Налогового комитета Министерства финансов РК (Налогового комитета) от 12 и 13 декабря 2006 г. Эти правила включают ряд положений о заполнении декларации (впрочем, не очень детальных и не всеобъемлющих) и форму декларации “210.00”.

Целью декларации о подоходном налоге для физических лиц является сбор информации о доходах физических лиц с тем, чтобы обеспечить контроль за точностью и правильностью уплаты подоходного налога. Длинный список доходов, не облагаемых подоходным налогом, содержится в Статье 144 Налогового кодекса. Здесь также приводится значительный объем информации, необходимой для контроля в сфере конфликта интересов. В соответствии с положениями Налогового кодекса, не облагаются налогом выплаты по вкладам, которые производятся банками и другими финансовыми организациями, доходы, полученные от сделок с акциями,

государственными и другими ценными бумагами, стоимость имущества, полученного в виде подарков или наследства от других физических лиц и т.п. Так как информация, которую требуется указывать в налоговых декларациях физических лиц, не включает все виды доходов и все имущество физических лиц, установить эффективный контроль в сфере конфликта интересов не представляется возможным.

Тем не менее, следует отметить, что в Законе против коррупции были усилены положения, касающиеся получения подарков. В декларацию о доходах и имуществе необходимо включать информацию об имуществе, что способствует выявлению таких незаконно полученных доходов, как взятки. В некоторых областях (например, в Счетном комитете, Комитете финансового контроля и Комитете по государственным закупкам), от сотрудников требуется предоставление письменного подтверждения об отсутствии конфликта интересов в коммерческих или государственных организациях, в которых они проводят аудиторские проверки.

Применяемая налоговой службой система проверки деклараций об имуществе и доходах призвана обеспечить контроль за точностью и правильностью суммы уплаченных налогов. Специального контроля за декларациями об имуществе и доходах государственных служащих для выявления и предотвращения конфликта интересов в настоящее время не проводится. Не разработаны и не используются конкретные критерии для того, чтобы проводить выборочные проверки государственных служащих, которые ввиду характера своей деятельности или выполняемых ими функций более уязвимы для коррупции или подвержены конфликту интересов. Не определен ни порядок выявления незаконных доходов, задекларированных государственными служащими, ни порядок сообщения о таких доходах в случае их выявления. Санкции за незаконное обогащение также не предусмотрены. За неточную или неполную информацию, указанную в декларации об имуществе и доходах, Статьей 532 Кодекса административных правонарушений Казахстана предусмотрена лишь административная ответственность.

Распоряжением Налогового комитета от 25 декабря 2006 г. были утверждены Методические указания по проведению налоговых проверок налогоплательщиков. Цель этих методических рекомендаций состояла в том, чтобы согласовать оценку и решения, принимаемые на основе налоговых проверок. Нам не было предоставлено достаточной информации о Методических указаниях, чтобы проанализировать их содержание и конкретнее оценить их воздействие на борьбу с коррупцией.

Налоговый комитет предпринимает шаги по созданию интегрированной базы данных, содержащей необходимую информацию. Работу над этой базой данных Налоговый комитет планирует завершить в 2008 г. Интегрированная база данных позволит повысить эффективность контроля за декларированием имущества и доходов, а также, по мнению Налогового комитета, позволит ввести систему проверки деклараций о доходах и имуществе государственных служащих.

Согласно Статье 518 Налогового кодекса, вся информация о налогоплательщике, которую получает Налоговое агентство, представляет собой служебную тайну за исключением регистрационного номера налогоплательщика, суммы налогов и других обязательных платежей, перечисленных в государственный бюджет (за исключением физических лиц), как и информация, предоставленная национальным, зарубежным или международным правоохранительным и судебным органам на основании казахстанского законодательства или международных договоров. Никакие декларации об имуществе и доходах каких бы то ни было государственных служащих в Казахстане не публикуются.

Казахстан не выполнил данной рекомендации.

Рекомендация 22

Улучшить систему внутреннего контроля в государственных органах и местных органах власти, при этом особое внимание уделять деятельности тех государственных служащих, чья деятельность в особенности уязвима для коррупции, чтобы предотвратить случаи конфликтов интересов среди государственных служащих.

В соответствии со Статьей 6 закона «О борьбе с коррупцией», все органы государственной власти и должностные лица должны участвовать в борьбе с коррупцией в рамках своих полномочий. Главы органов государственной власти, организаций, органов местного самоуправления обеспечивают применение этого закона в рамках своих полномочий, а также применение предусмотренных им дисциплинарных мер, привлекая в этих целях людские ресурсы, контрольные, правовые и другие службы. В качестве примеров усилий по совершенствованию системы внутреннего контроля приводятся создание Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовой полиции) и расширение полномочий в сфере дисциплинарной квалификации палаты судей, действующей в Верховном Суде и областных судах. Председатели местных судов были также уполномочены обеспечивать проведение мероприятий по борьбе с коррупцией и соблюдению правовой этики. Каждый судья должен противодействовать любому проявлению коррупции. В целях повышения эффективности профилактических мер Верховный Суд ввел практику рассмотрения вопросов об ответственности глав судов, судьи которых совершали коррупционные преступления. Сообщается о ряде мер по борьбе с коррупцией в судебной системе, но не ясно, были ли они приняты, когда и каким образом они исполняются.

Чтобы предотвратить коррупционные явления среди судей и работников судебной системы, Верховный Суд и областные суды создали в 2005-2006 гг. службу внутренней безопасности. В большинстве органов государственной власти деятельность департаментов внутренней безопасности была также приведена в числе мер по предотвращению коррупции. Есть некоторые сомнения относительно эффективности деятельности этих департаментов, так как не ясно, во всех ли органах государственной власти, сообщивших о принятии этой меры, департаменты внутренней безопасности обладают достаточной независимостью, которое обеспечивается за счет их подчиненности непосредственно главе ведомства. Кроме того, неясно, достаточно ли подробно регулируются функции, обязанности и порядок деятельности департаментов внутренней безопасности, чтобы обеспечить беспристрастность и предотвратить злоупотребление полномочиями.

Некоторые действия, предпринятые Министерством внутренних дел и таможенными органами в целях укрепления системы внутренней безопасности, также приводятся в качестве результата выполнения соответствующей рекомендации. Никакой информации о каких-либо централизованных инициативах по совершенствованию системы внутреннего контроля предоставлено не было. Разработка и реализация мер внутреннего контроля рассматриваются лишь как внутренний вопрос, который должен быть разработан самим главой ведомства

За последнее время в Казахстане не было замечено каких либо шагов, предпринимаемых для по созданию эффективной системы управления и предотвращения конфликта интересов в среде государственных служащих (см. Рекомендацию 21). Не производится постоянного и систематического сбора информации о частных интересах государственных служащих. Так как информация, которую требуется указывать в подходящих декларациях физических лиц, не включает всего имущества и всех доходов физических лиц, наладить эффективный контроль за конфликтом интересов невозможно. Централизованный контроль в сфере потенциального

конфликта интересов в среде государственных служащих на государственном уровне также не обеспечивается.

Некоторые государственные органы (например, Комитет по таможенному контролю Министерства финансов, Финансовая полиция и Генеральная прокуратура) сообщают о наличии внутренних норм, регламентирующих порядок действий государственных служащих соответствующего органа в случае появления подозрений относительно коррупционного поведения или конфликта интересов того или иного сотрудника. Более подробных свидетельств об этих нормах регулирования и их реализации предоставлено не было.

Нет убедительных свидетельств проведения анализа с целью выявления действий органов государственной власти или местного самоуправления, которые являются особенно уязвимыми перед лицом коррупции. Не во всех органах государственной власти или местного самоуправления есть подразделения внутреннего аудита. От внутренних аудиторов не требуется, чтобы они упреждающе оценивали ту или иную деятельность с точки зрения борьбы с коррупцией. Никаких свидетельств внешнего анализа и оценки усилий органов государственной власти или местного самоуправления по борьбе с коррупцией в Казахстане замечено не было.

В целях улучшения внутреннего контроля в органах государственной власти или местного самоуправления следует предусмотреть возможность введения обязательной оценки коррупционного риска во всех органах государственной власти или местного самоуправления, которая проводилась бы, например, раз в пять лет, в соответствии с методикой, разработанной компетентным органом. Результатом такого анализа должна стать программа предотвращения коррупции, которая должна быть разработана во всех органах государственной власти или местного самоуправления.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 23

Улучшить правовое регулирование, предусматривающее запреты и ограничения, а также обязанности по предотвращению конфликтов интересов среди государственных служащих, чтобы избежать влияния личных или материальных интересов какого-либо государственного служащего, его родственников или деловых партнеров на его работу в интересах государства; чтобы способствовать прозрачности деятельности государственных служащих и их подотчетности обществу, а также укреплению доверия общества к деятельности государственных служащих.

Определенный прогресс был достигнут в области введения механизмов по предупреждению конфликта интересов, хотя прогресс в области его применения на практике неясен. Во время проведения обзора была введена система конкурсного отбора в сфере государственной службы, включая требование о проведении аттестации государственных служащих каждые три года. АДГС сообщает о планах проведения публичных слушаний по делам, связанным с конфликтом интересов.

Двумя позитивными событиями в области повышения прозрачности, подотчетности и доверия к государственной службе стали Закон «Об административных процедурах», принятый 21 июля 2007 г., и Постановления № 558 и № 559 Правительства Казахстана (от 30 июня 2007 г.), которые включают требования ко всем ведомствам о принятии новых критериев услуг, предоставляемых государственными служащими, тем самым способствуя повышению их подотчетности. Тем не

менее, учитывая то, что эти стандарты пока не были введены, оценить их эффективность не представляется возможным.

Чтобы привлечь внимание общественности, как сообщает АДГС, соответствующие объявления размещаются на автобусных остановках, и в результате было получено более 6000 жалоб, после которых к ответственности было привлечено 1500 государственных служащих, хотя не ясно, ограничивается ли эта статистика исключительно конфликтом интересов.

Представители гражданского общества сообщили, что на практике не обеспечивается единообразного применения запретов, призванных предотвратить конфликт интересов, если они вообще соблюдаются.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 24

Пересмотреть и уточнить положения Закона о борьбе с коррупцией, относящиеся к получению подарков, улучшить контроль за выполнением данных положений.

Согласно Статье 13 о коррупционных преступлениях, связанных с незаконным получением выгод и преимуществ закона «О борьбе с коррупцией», государственному служащему запрещается получать выгоды и преимущества или принимать от юридических и физических лиц любое вознаграждение в денежной форме, в форме услуг или в любой иной форме за исполнение своих должностных обязанностей или аналогичных функций, а также принимать от подчиненных подарки или услуги в связи с исполнением должностных обязанностей или аналогичных функций за исключением небольших подарков или сувениров, вручаемых в знак внимания или признательности. Статья 13 далее включает в этот список оплату нецелевых транспортных расходов, незаконные выгоды в коммерческих предприятиях, а также выгоды, получаемые членами семьи государственного служащего.

21 июля 2007 г. в связи с принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые правовые акты Республики Казахстан» были внесены изменения в Статьи 12 и 13, предусматривающие дополнительные ограничения на получение подарков подчиненными. Эти изменения согласуются с соответствующими положениями о получении подарков, содержащимися в Уголовном кодексе.

Никакой информации о системе контроля за исполнением вышеуказанных положений предоставлено не было. Необходимо предпринимать дальнейшие усилия, чтобы обеспечить выполнения в полном объеме положений о получении подарков.

Казахстан полностью выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 25

Привести положения Административного кодекса в соответствие с Законом о борьбе с коррупцией.

Данная рекомендация не применима: из обзора не ясно, в чем состоят установленные противоречия.

Рекомендация 26

Пересмотреть положения Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за сообщение недостоверных сведений о коррупции, поскольку факты коррупции трудно доказуемы и информация о них может быть специально рассмотрена как умышленная дезинформация.

В соответствии со Статьей 536 Кодекса административных правонарушений Казахстана, запрещается сознательное предоставление недостоверной информации о коррупционном преступлении. Такое правонарушение наказывается штрафом в размере от 100 до 200 минимальных размеров месячной оплаты труда или административным арестом на срок до 30 дней. Статья 536 следующим образом определяет правонарушение во всей его полноте: «Сообщение органу, занимающемуся борьбой с коррупцией, заведомо недостоверной информации относительно коррупционного преступления».

Рекомендация призывает пересмотреть это положение с целью более точного определения элементов этого правонарушения в кодексе. У нас нет свидетельств того, что такой пересмотр происходит или намечается

Участники Форума предпринимателей выразили озабоченность в связи с возможностью злоупотреблений при применении данной статьи, однако за последние два года не поступало никаких сообщений о том, что по Статье 536 были возбуждены какие-либо дела..

Учитывая то, что никаких дел не было возбуждено, остается также неясным, в какой мере Статья 536 согласуется со Статьей 17 Закона «О борьбе с коррупцией», предусматривающего привлечение к ответственности лиц, предоставивших заведомо ложную информацию относительно коррупционного преступления, и наказание государственным служащим с «применением мер дисциплинарного воздействия, вплоть до увольнения».

Казахстан не выполнил данной рекомендации.

Рекомендация 27

Предусмотреть в правилах и процедурах общую процедуру для физических и юридических лиц, которая позволит получать информацию от государственных органов и местных органов власти; предусмотреть возможность обжалования отказа в предоставлении такой информации указанным органам без уважительных причин.

Действующий указ Президента РК о доступе к информации определяет базовый порядок действий граждан при запросе информации от органов государственной власти или местного самоуправления. Однако государственные органы, как представляется, имеют лишь смутное представление об этом указе и при принятии решений об удовлетворении запросов на получение информации продолжают частично или полностью руководствоваться своими внутренними нормами и инструкциями. О методе обжалования известно еще меньше, и, как сообщается, он используется редко.

Как сообщают НПО, хотя в этой области и произошло некоторое улучшение, на практике ответы на запросы о получении информации нередко носят неясный или уклончивый характер, а органы, отвечающие за предоставление информации, зачастую не отличаются отзывчивостью или отказывают в предоставлении запрашиваемых сведений. Ряд НПО считает, что для того, чтобы их

запрос о получении информации был действенным, им нужен адвокат, который бы занимался этим запросом.

Во время проведения миссии по мониторингу Министерство юстиции сообщило, что ему неизвестно о каком-либо планируемом к рассмотрению законопроекте о доступе к информации. Согласно имеющимся сообщениям, в июне 2007 г. в рамках Закона «Об административных процедурах» были созданы дополнительные механизмы предоставления гражданам информации с помощью Интернет, в том числе с использованием «интерактивных вопросов». Это является положительным шагом, хотя закон действует недостаточно долго, чтобы судить об его эффективности. Кроме того, отсутствие доступа в Интернет у большинства населения Казахстана ограничивает возможности получения информации таким образом.

Статья 16 Закона «Об административных процедурах» предусматривает порядок обращения с жалобами, в том числе возможность подачи в жалобы в связи с отказом в удовлетворении запроса на получение информации в разумные сроки. Тем не менее, закон не устанавливает стандарта удовлетворения или отказа в удовлетворении запроса, и, таким образом, основания для определения «достаточных оснований» для отказа остаются неясными.

На практике действующая нормативно-правовая база не содержит эффективного и действенного набора общих норм и процедур, которые регулировали бы получение информации в органах государственной власти и местного самоуправления. Введения специального закона о доступе к информации, который бы предусматривал набор таких общих норм и процедур, не планируется.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 28

Обеспечить право негосударственных (общественных) объединений участвовать в разработке нормативных актов; регулярно привлекать представителей негосударственных организаций к участию в других проектах, относящихся к предупреждению и борьбе с коррупцией, которые являются важными для общества.

Власти Казахстана создали ряд возможностей для участия гражданского общества в исследованиях, информационных кампаниях по привлечению внимания общественности к этим вопросам и в мониторинге положения в сфере коррупции. Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью сообщило о консультациях с НПО «Атакент» и «Трэнсперенси Казахстан» по подготовке национального плана борьбы с коррупцией. Кроме того, сообщается, что представители НПО «Трэнсперенси Казахстан» включены в состав группы экспертов по мониторингу хода выполнения плана мероприятий по борьбе с коррупцией. АДГС курировало отбор общественных организаций для выполнения исследовательских проектов по изучению распространения коррупции. Согласно закону «О предпринимательской деятельности», предусматривается направление законодательных актов, касающихся деятельности предпринимателей, нахождение экспертизы в Ассоциации предпринимателей. АДГС также курировало отбор общественных организаций для выполнения исследовательских проектов по изучению распространения коррупции.

Однако не установлено, есть ли у общественных организаций регулярные возможности для того, чтобы внести свой вклад в разработку новых или пересмотр действующих законов о борьбе с коррупцией. Нет признаков координированных, последовательных усилий, направленных на то,

чтобы обеспечить консультации с общественными организациями и чтобы их вклад в разработку новых законопроектов или пересмотр действующих законов принимался во внимание. Иллюстрацией тому, например, может служить осуществление финансируемого Европейской комиссией проекта, призванного способствовать присоединению Казахстана к Конвенции ООН против коррупции, общественной организацией «Трэнсперенси Казахстан». О других подобных усилиях или других долгосрочных программах, поддерживаемых правительством Казахстана, неизвестно.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 29

Обеспечить, чтобы вся информация о государственных закупках, за исключением информации, составляющей государственную тайну, была открыта для общественности, чтобы уменьшить возможности для злоупотреблений в этой сфере. Тщательно рассмотреть оба компонента государственных закупок, которые могут подпадать под контроль и проверки в процессе выявления коррупционных действий, т.е. контракты и процедуры. Обеспечить, чтобы в рамках правовой и институциональной структур проводились тщательные проверки контрактной документации, контролировался весь процесс государственных закупок, а также проверялась надежность и эффективность систем внутреннего контроля.

В целях обеспечения прозрачности процедур государственных закупок и минимизации коррупционные преступления в этой сфере, в июле 2007 г. Парламент Республики Казахстан принял в новой редакции закон «О государственных закупках», который вступит в силу 1 января 2008 г. Помимо положений, направленных на своевременное исполнение принятых мер и распределение бюджетных средств, а также обеспечение прозрачности процедур государственных закупок и принятия решений, в новой редакции закона содержатся следующие требования:

1. Требование о публикации объявления о конкурсе, как в официальном Бюллетене государственных закупок, так и на вэб-сайте покупателя (далее именуемом вэб-сайт). В то же время на вэб-сайте должен быть размещен текст утвержденной конкурсной документации.
2. Требование о публикации на вэб-сайте текстов всех протоколов и решений, принятых Конкурсной комиссией на каждом этапе проведения конкурса. Согласно ранее действующему закону, публиковалась лишь информация о решениях, принятых на последнем этапе конкурса (т.е. результаты конкурса). В соответствии с новым законом, необходимо обеспечить публикацию текстов всех протоколов (на первом этапе это протокол об открытии торгов, на втором этапе – протокол о рассмотрении предложений, а на последнем этапе – протокол о результатах конкурса).

Как утверждают представители соответствующих органов в сфере государственных закупок, положения нового закона расширят возможности для предотвращения, выявления и пресечения нарушений правил государственных закупок.

Принцип открытости деятельности, связанной с государственными закупками, предусмотрен Статьей 6 Закона «О государственных закупках». Органы, производящие закупки, обязаны публиковать информацию об ориентировочных и итоговых ценах в периодической печати, а также представлять эту же информацию уполномоченным органам. Уполномоченный орган обязан регулярно публиковать информацию о государственных закупках (т.е. информацию об

ориентировочных и итоговых ценах) в периодических информационных изданиях и (или) размещать ее в публичных телекоммуникационных сетях (Интернете и т.д.).

Как поясняют представители Комитета финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов (КФКиГЗ), поставщик услуг по изданию и распространению *Бюллетеня* ежегодно выбирается уполномоченным органом в порядке проведения открытого тендера. Не менее 30500 экземпляров распространяется по меньшей мере пять раз в неделю, и 29500 экземпляров это издания расходятся через сеть свободной продажи (киоски), в том числе в региональных центрах и в городах Астана и Алмааты. Поставщик услуг также обеспечивает продажу *Бюллетеня* через открытую подписку. У поставщика услуг должны быть конторы по приему объявлений во всех региональных центрах Казахстана и в городах Астана, Алмааты и Семипалатинск, укомплектованные средствами телефонной и факсимильной связи, компьютерами с доступом в Интернет для передачи электронных сообщений. Кроме того, вся информация о государственных закупках размещается на вэб-сайте уполномоченного органа (КФКиГЗ).

Действующий закон «О государственных закупках» не предусматривает обязательной публикации планируемых и итоговых цен на официальных вэб-сайтах производящих закупки государственных органов и органов местного самоуправления, а также других организаций. Также следует отметить, что соединение официальных вэб-сайтов большинства государственных органов и местных органов самоуправления является недостаточно эффективным, чтобы обеспечить удовлетворительное качество использования этих вэб-сайтов.

Некоторые представители частного сектора указывают на то, что методы предоставления информации о государственных закупках являются недостаточными и неэффективными.

Представители КФКиГЗ, уполномоченного органа по государственным закупкам, утверждают, что информация о результатах торгов и о компаниях-победителях, получивших контракты, публикуется органами, проводящими торги сразу же по завершении процедуры закупок. Впрочем, публикация этой информации в печатных средствах информации и в специально отведенных местах в зданиях органов, проводящих торги, означает, что для публикации используются средства, обладающие довольно ограниченной доступностью

Согласно Статье 28 закона, ответственность за контроль над исполнением договоров на государственные закупки несут органы, заключающие такие договоры. В соответствии с законом и своим уставом, КФКиГЗ осуществляет надзор за эффективностью внутреннего контроля над исполнением договоров на государственные закупки, осуществляемого органами, заключающими такие договоры. Так как не все органы власти и другие организации, обязанные, в соответствии с нормативными актами, исполнять законодательство о государственных закупках при их осуществлении, располагают подразделениями внутреннего аудита, подчиненными непосредственно главе ведомства или организации, институциональные рамки контроля за государственными закупками нельзя считать достаточными.

КФКиГЗ осуществляет контроль за договорами о государственных закупках в рамках системы внутреннего финансового контроля. Внешний контроль над государственными закупками осуществляется Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета (Счетным комитетом). Регулярное и активное сотрудничество с правоохранительными органами, которые получают информацию о коррупционных преступлениях, выявленную в ходе таких проверок, о котором сообщает КФКиГЗ, достойно одобрения и должно продолжаться и развиваться.

Взаимодействие КФКиГЗ и Верховного суда по выработке общих позиций в отношении нарушений законодательства, с которыми уполномоченный орган чаще всего сталкивается на практике, и, таким образом, в ходе рассмотрения этой категории дел судами, также следует отметить как позитивную инициативу в области государственных закупок

Необходимо усилить контроль за системой государственных закупок. В этой связи важную роль могут сыграть подразделения внутреннего аудита осуществляющих закупки государственных учреждений. Такие подразделения внутреннего аудита, которые подчиняются непосредственно руководителю государственного учреждения, должны быть созданы во всех учреждениях, уполномоченных осуществлять государственные закупки. Желательно, чтобы соответствующая типовая методика, включающая основные принципы и методы внутреннего контроля за обоими компонентами государственных закупок – процедурами и договорами – была разработана соответствующими государственными органами для внутренних аудиторов органов государственной власти и местного самоуправления и включала проведение соответствующей подготовки. В целях укрепления внешнего контроля за государственными закупками, следует усилить кадровые и другие ресурсы Счетного комитета, чтобы он мог эффективно выполнять свою задачу по контролю за государственными закупками

Казахстан частично выполнил эту рекомендацию.

Рекомендация 30

Осветить коррупционные риски, которые свойственны организационной среде с соответствующими системами внутреннего контроля, и определить процессы, виды контроля и меры, необходимые для уменьшения этих рисков. Укрепить контролируемую среду и установить такие информационные системы, которые могут способствовать деятельности по контролю и процессу финансовой отчетности во всех органах государственной власти. Требовать от внутренних аудиторов проводить упреждающие проверки в целях выявления фактов коррупционных преступлений. Просить независимого внешнего аудитора оказывать содействие менеджменту посредством проведения оценки процессов выявления, оценки и реагирования на коррупционные риски. Обеспечить скоординированное функционирование органов финансового контроля и аудита, чтобы способствовать раскрытию информации о коррупционных правонарушениях и усилить подотчетность за выполнение обязанностей и функций по борьбе с коррупцией.

Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам (КФКиГЗ) отмечает, что информационная система «Финансовый контроль» функционирует с 2005 г. разработана Вышеупомянутая информационная система нацелена на обеспечение централизованного распространения информации о деятельности различных подразделений КФКиГЗ в сфере финансового контроля. В настоящее время разработана новая единая информационная система, которая позволит объединить две системы в единое целое.

КФКиГЗ также направляет свою деятельность на повышение качества институциональной системы внутреннего контроля. Чтобы узнать мнение людей, которых беспокоит деятельность КФКиГЗ, была создана «горячая линия», дающая гражданам возможность сообщать о нарушениях и противоправном поведении инспекторов. Информация о проверках, проводимых в сфере финансового контроля, и о выявляемых в ходе этих проверок нарушениях публикуется пресс-службой Министерства финансов.

.В целях укрепления сотрудничества между контролирующими органами, КФКиГЗ представляет планы и отчеты о проведении аудиторских мероприятий в Счетный комитет для проведения анализа и осуществления совместных аудиторских мероприятий..

В Казахстане отсутствуют действия, особенно действия общего характера, на уровне органов государственной власти или местного самоуправления, направленные на совершенствование системы внутреннего контроля. В органах государственной власти или местного самоуправления не проводится внутренней оценки коррупционного риска. Не заметно никаких свидетельств проведения аудиторами внешней оценки государственных органов РК с целью оценки действующих в этих органах процедур выявления, оценки и реагирования на коррупционный риск.

Внутренний аудит в Казахстане в большей степени сконцентрирован на финансовом контроле. При проведении проверок внутренние аудиторы обязаны проводить упреждающий поиск коррупционных преступлений. В тоже время не проводится системная оценка аудиторских процедур на государственном и местном уровнях.

Статья 141 Бюджетного кодекса определяет деятельность службы внутреннего контроля. Согласно пункту 2 Статьи 141, служба внутреннего контроля подотчетна главе центрального государственного ведомства. Это искажает главную задачу службы внутреннего контроля, а именно, оказание содействия главе государственного ведомства или местного органа власти в обеспечении надлежащего и эффективного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Пункт 5 Статьи 141 Бюджетного кодекса определяет функции и права органов внутреннего контроля, которые идентичны функциям органов внутреннего финансового контроля. Как следствие, функции этих двух органов частично совпадают. Казахским властям необходимо рассмотреть возможность создания подразделений внутреннего аудита во всех органах государственной власти и местного самоуправления, которые будут подотчетны главам этих ведомств, и функции которых будут состоять в оказании содействия главам этих органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении надлежащего и эффективного выполнения ими своих обязанностей

Бюджетный кодекс предусматривает возможность привлечения внешних экспертов и аудиторов государственными органами, осуществляющими внешний и внутренний финансовый контроль. Однако закон не предусматривает механизма для анализа рекомендаций таких внешних экспертов и аудиторов. Таким образом, их роль в осуществлении государственного финансового контроля может оказаться скорее вредной, чем полезной, поскольку в результате она может породить опасность намеренного или непреднамеренного ненадлежащего влияния

Чтобы минимизировать коррупционный риск следует рассмотреть возможность введения (обязательной) оценки коррупционного риска в органах государственной власти и местного самоуправления, которая проводилась бы регулярно при содействии компетентного органа, и использования результатов этой оценки для разработки программы борьбы с коррупцией. Оценка коррупционного риска можно ввести в качестве функции внутреннего аудита. Компетентный орган или местные и зарубежные эксперты должны разработать методику оценки коррупционного риска с целью оказания содействия органам государственной власти и местного самоуправления в оценке присущего их деятельности коррупционного риска.

Казахстан частично выполнил эту рекомендацию.

Рекомендация 31

Проанализировать существующий статус и положение Счетного комитета, и рассмотреть возможность создания на его основе независимого органа, подчиненного парламенту, в соответствии с Лимской декларацией и стандартами аудита ITOSAI.

В соответствии с Положением о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета (Счетном комитете), утвержденном Указом Президента от 5 августа 2002 г. и подтвержденном Бюджетным кодексом 2004 г., Счетный комитет является главным органом финансового контроля, осуществляющим внешний контроль за исполнением республиканского бюджета, подчиненным и подотчетным непосредственно Президенту. За период оценки не было внесено каких-либо изменений в Положение о Счетном комитете.

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию в мае 2007 г., был введен новый порядок, согласно которому Председатели двух палат Парламента Казахстана вносят по три кандидатуры членов Счетного комитета. Два других из восьми членов Счетного комитета назначаются Президентом. Парламент утверждает окончательный список членов Счетной палаты. Президент назначает Председателя Счетного комитета сроком на пять лет..

Представители Счетного комитета утверждают, что его деятельность планируется и обосновывается в соответствии со стандартами аудита ITOSAI, стандартами Палаты аудиторов Европейского Союза и другими международными стандартами и рекомендациями. Счетный комитет проводит проверки выполнения государственных программ. Однако задачи аудита представляются слишком широкими, чтобы обеспечить эффективность. Отсутствует процедура и четкие критерии выбора объекта аудита, что необходимо для того, чтобы нацелить аудиторскую деятельность на конкретные моменты и обеспечить эффективное использование имеющихся ресурсов.

По словам представителей Счетного комитета, проводятся разные виды аудиторских проверок, предусмотренных Бюджетным кодексом, в том числе проверки финансового состояния и проверки эффективности деятельности. Относительно проведения аудиторских проверок остаются определенные сомнения, поскольку проверка деятельности не входит в полномочия Счетного комитета согласно Бюджетному кодексу. Положение Бюджетного кодекса относительно контроля за тем, насколько эффективно, полезно и целевым образом используются бюджетные средства, сопоставимо с положением о проверке деятельности. Тем не менее, такую проверку нельзя в полной мере рассматривать как проверку деятельности, поскольку она представлена как одна из форм *финансового* контроля. Как следствие, среди аудиторов, проводящих финансовые проверки и проверки деятельности, нет разделения задач и специализации, что ограничивает потенциал и эффективность государственного аудита. Аудиторские проверки, проводимые Счетным комитетом в течение года, состоят из проверок, планируемых самим Счетным комитетом, и проверок, проводимых по инициативе членов Парламента. Практика, при которой члены Парламента могут влиять на деятельность Счетного комитета, пагубна с точки зрения борьбы с коррупцией, так как в некоторых случаях (например, накануне выборов) этим полномочием можно будет пользоваться для того, чтобы избавиться от какого-либо члена правительства (министра). Следует обеспечить максимальную независимость Счетного комитета при планировании и проведении проверок, ограничив роль членов Парламента в этой области лишь совещательными функциями – предоставлением информации, полученной ими в ходе контактов с избирателями. В Парламенте следует создать институт уполномоченного по разбору жалоб, чтобы предоставить возможность гражданам и членам Парламента жаловаться по поводу неэффективного расходования бюджетных средств и по другим вопросам. Такой уполномоченный может анализировать, обобщать и

представлять Счетному комитету вопросы, затрагиваемые в жалобах, в качестве рекомендательного материала, который можно использовать для составления годового плана аудиторских проверок

Сообщается о том, что уровень подготовки кадров для Счетного комитета повышается, но по-прежнему он является недостаточным недостаточны для того, чтобы обеспечить эффективный внешний контроль за исполнением бюджета и эффективностью деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Общее число сотрудников Счетного комитета – 70 человек, из которых 40 являются аудиторами. Учитывая, что в результате 32-32 проверок, проведенных в 2006 г., было выявлено 21 коррупционное правонарушение (т.е., результаты были в 65 процентах случаев), ясно, что расширение возможностей Счетного комитета является одной из главных задач в борьбе с коррупцией. Право использования услуг частных аудиторских компаний предусмотрено пунктом 23 Статьи 138 Бюджетного кодекса, хотя это не устраняет необходимость в кадровом укреплении Счетного комитета.

Между полномочиями и функциями внешнего и внутреннего аудита в РК существует некоторая путаница. Из-за отсутствия четкого и строгого разграничения их компетенций сохраняется их частичное совпадение и дублирование. Бюджетный кодекс РК дает слишком широкое определение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих внешний и внутренний контроль, включая также соответствующие функции и права этих властей, что ведет к путанице и неразберихе. Определения конкретных функций властей, осуществляющих внешний и внутренний контроль, слишком расплывчаты. Неясно, например, что означает «*принимать участие* в осуществлении финансового контроля». Неясно, в каких масштабах, с какими полномочиями, каким образом и т.д. предполагается это участие. Необходимо обеспечить четкое и строгое разграничение и определение полномочий и функций внешнего и внутреннего аудита, чтобы система государственного аудита могла функционировать эффективно.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 32

Разработать и принять стратегию для налоговых и таможенных органов, в которой подчеркивалась бы важность превентивных антикоррупционных мер, а сама коррупция рассматривалась бы как серьезное нарушение рабочих обязанностей, приводящих к обязательному прекращению трудовых отношений. Создать и поддерживать эффективную систему внутреннего контроля в таможенных органах, относящихся к сфере, наиболее уязвимой для коррупции.

Налоговый комитет является одним из государственных учреждений, отвечающих за реализацию Государственной программы борьбы с коррупцией и Национальной программы борьбы с теневой экономикой. В настоящее время Таможенный комитет занимается разработкой своей Стратегии развития на 2007-2011 гг. Стратегия будет нацелена на повышение качества работы таможенной службы за счет, среди прочего, упрощения таможенной системы и процедур. Хотя отчасти эти меры могли бы косвенно способствовать предотвращению и выявлению коррупции, Стратегия не будет нацелена непосредственно на решение проблем борьбы с коррупцией.

Налоговые органы работают над повышением уровня открытости для делового сообщества и других налогоплательщиков. Налоговый комитет сообщает об активной деятельности в сфере связей с общественностью: распространении информации о правах и обязанностях налогоплательщиков, другой информации об уплате налогов в виде брошюр и на обратной стороне

официальных документов налоговой службы, предоставляя налогоплательщикам более широкие возможности сообщать о злоупотреблениях налоговых инспекторов или представлять другие жалобы, а также получать консультации по проблематичным вопросам, сотрудничество с НПО с целью распространения соответствующей информации среди налогоплательщиков, широкое использование средств массовой информации и т.д. Кроме того, предприняты меры с целью повышения квалификации и качества работы налоговых инспекторов.

В Налоговом комитете действует система рейтинга для его территориальных органов, основанная на 10 основных видах деятельности налоговых инспекторов, в которой на сегодняшний день содержится 117 критериев. Эта рейтинговая система была разработана Налоговым комитетом в сотрудничестве с территориальными органами и протестирована в рамках пилотного проекта в 2006 г. Также разработана и вскоре начнет реализовываться рейтинговая система для центрального органа, т.е. Налогового комитета.

Комитет таможенного контроля отмечает две осуществляющиеся сейчас программы, относящиеся к борьбе с коррупцией – Программу борьбы со злоупотреблениями в системе таможенной администрации и Программу совершенствования воспитательной работы с таможенным персоналом, которые в настоящее время реализуются, а также План мероприятий по реализации Государственной программы борьбы с коррупцией в качестве компонентов деятельности таможенной службы по предотвращению правонарушений и борьбе с коррупцией.

Комитет таможенного контроля также отмечает, что был принят ряд мер по обеспечению прозрачности таможенной деятельности: создание консультативных советов, в состав которых входят представители общественных организаций и деловых ассоциаций, международных организаций, правоохранительных и других государственных органов, публикация в ряде средств массовой информации номеров «горячих линий», которые могут использоваться для сообщения о фактах злоупотреблений со стороны сотрудников таможенных органов, и ряд других мер по борьбе с коррупцией. Кроме того, отмечаются усилия по совершенствованию таможенного законодательства и процедур. НПО сообщают, что таможенная служба эффективно предоставляет запрашиваемую информацию.

Рейтинговая система для деятельности таможенных органов была утверждена приказом председателя Комитета таможенного контроля от 6 января 2006 г. Критерии оценки усилий по борьбе с коррупцией изложены в части 5 вышеупомянутого приказа. Эти критерии включают только судебное преследование коррупции, внутренние и внешние меры по расследованию коррупционных преступлений, но в рамках рейтинговой системы не предусмотрено критериев, связанных с профилактикой коррупции.

Изменения и дополнения к положению о подчиненности департаментов внутренней безопасности территориальных таможенных администраций были утверждены приказом председателя Комитета таможенного контроля от 27 марта 2007 года. Теперь департаменты внутренней безопасности подчинены напрямую, чтобы обеспечить их максимальную независимость. Кроме того, были введены меры по укреплению внутреннего контроля в системе таможенной службы. Регулярное взаимодействие департаментов внутренней безопасности Таможенной службы с другими правоохранительными органами обеспечивается изданием «совместных» приказов председателей соответствующих органов. Тем не менее, основательно судить об эффективности деятельности таможенных департаментов внутреннего контроля невозможно из-за непредставления информации или свидетельств о деятельности таможенных систем внутреннего контроля

Представители Комитета таможенного контроля также утверждают, что существует практическое руководство в форме внутренних норм, регулирующих процедуры и действия, которые должны предприниматься сотрудником таможенной службы в том случае, если его коллега подозревается в коррупции или конфликте интересов.

В качестве свидетельства выполнения данной рекомендации также представлены длинные списки других инициатив по борьбе и профилактике коррупции, а также по повышению прозрачности и эффективности деятельности налоговых и таможенных органов, включенных в различные национальные программы. Судить о достаточности и эффективности перечисленных ниже инициатив невозможно, так как более детальной информации относительно обоснования этих инициатив и их реализации – например, времени, финансирования, системах мониторинга и контроля, критериях оценки выполнения – предоставлено не было.

Для обеспечения эффективности политики борьбы с коррупцией и ее реализации налоговой и таможенной службами необходим более системный подход. Разработка стратегии борьбы с коррупцией должна включать основные элементы стратегического планирования: анализ текущей ситуации, выявление проблем и сильных сторон, перспективное планирование, постановка стратегической цели, целей и задач, определение критериев оценки результатов, исполнения стратегии и подотчетность, план реализации или программы реализации стратегии, включающие указание на органы, ответственные за исполнение, сроки исполнения, потребности в финансировании и источники финансирования.

Казахстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 33

Укрепить систему внутреннего контроля в целях обеспечения эффективного выявления и предупреждения отмывания денежных средств. Установить обязанность внешних аудиторов проверять, возникают ли у их клиентов обязанности, вытекающие из проекта закона об отмывании денежных средств, а также существуют ли какие-либо риски, связанные с отмыванием денежных средств. Обязать аудиторские компании определять в своих внутренних актах процедуры, относящиеся к подозрительным сделкам и выявлению лиц, с которыми они вступают в деловые отношения, а также вести соответствующие записи. В сотрудничестве с профессиональными ассоциациями аудиторов разработать перечень признаков подозрительных сделок, и обеспечить из распространение среди аудиторов, что может помочь им выявлять коммерческие действия и обстоятельства, которые могут указывать на деятельность, связанную с отмыванием денежных средств.

Некоторое время назад в Казахстане был подготовлен законопроект «О борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма». Законопроект обсуждался в Парламенте в 2005 г., но пока не был одобрен. Задержка связана с законодательством о денежной и имущественной амнистии, которая допускает легализацию таких активов на определенный период времени. Власти утверждают, что закон об отмывании денежных средств должен вступить в силу в ближайшее время, и ожидается, что в срок времени будет принято решение о том, где будут находиться Подразделения финансовой разведки. На протяжении уже длительного времени создание надежной системы борьбы с отмыванием денежных средств откладывается и система, направленная на предотвращение отмывания денежных средств, отсутствует, несмотря на быстрый рост финансовых рынков в Казахстане. Эти недоработки ставят под сомнение репутацию казахского финансового рынка. Казахстан должен пройти процесс взаимной оценки ЕАГ во втором квартале 2009 года.

Законопроект также распространяется на аудиторские организации как на субъекты финансового мониторинга. Однако не ясно, распространяется ли он лишь на (профессиональные) организации или на всех аудиторов и бухгалтеров, как это требуют международные стандарты. Поскольку законопроект не был принят, не разработан список индикаторов, и перед внутренними аудиторами не ставится конкретной задачи по выявлению подозрительных сделок и сообщению о них.

Казахстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 34

Обеспечить максимальную общественную подотчетность (включая перед гражданским обществом) органов, отвечающих за осуществление контроля за финансированием политических партий, кандидатов и избирательных кампаний, чтобы устранить возможности для дискриминации выбранных партий и кандидатов и обеспечить прозрачность в финансировании и расходовании избирательных фондов. Разработать и утвердить соответствующую правовую и институциональную структуры, в соответствии с которыми политические партии и финансирование избирательных кампаний будут подпадать под строгий контроль со стороны независимого проверяющего органа. Ежегодные финансовые отчеты политических партий должны проверяться до их опубликования. Полная проверка отчетов по избирательным кампаниям всех политических партий, имеющих право требовать компенсацию финансовых расходов, должна проводиться до выплаты государственных фондов из государственного бюджета. Контролирующий орган обязан удостовериться в правильности данных о финансировании избирательной кампании, указанных в отчете, законности получения и использования этих фондов и правильности суммы, затребованной к возмещению. Улучшить регулирование финансирования партий из частных источников; усилить контроль за финансированием партий, чтобы предупредить и бороться с влиянием отдельных лиц или отдельных общественных групп на политику государства и местных органов власти. Обеспечить прозрачность финансирования политических партий – с точки зрения доходов и расходов для того, чтобы каждое физическое или юридическое лицо могло получать информацию о плательщиках-спонсорах и о внесенных ими взносах.

Декларация налога на доходы корпораций (форма 130.00), которую политические партии должны подавать в налоговую администрацию, была утверждена приказом Налогового комитета Министерства финансов от 13 января 2006 г.. Эта декларация предназначена для раскрытия информации о доходах, полученных в виде выплат по вкладам, грантов, вступительных и членских взносов, взносов партнеров по кондоминиуму, благотворительных пожертвований, предоставленного в дар имущества, добровольных взносов и пожертвований, т.е. раскрытия информации о подлежащих налогообложению объектах и объектах налога на доходы корпораций.

18 июня 2007 г. был принят закон о внесении изменений в целях улучшения административных процедур, согласно которому различные организации обязаны публиковать информацию о своей установленной законом деятельности. Согласно данному закону, Центральная избирательная комиссия разместила дополнительные разделы («Решения Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан», «Органы власти», «Партии», «Информация для избирателей», «Пресс-центр») на своей домашней страничке в Интернет, чтобы упростить доступ к информационным ресурсам (в том числе к регулярным законодательным актам Центральной избирательной комиссии). На этом веб-сайте по мере поступления будет размещаться информация средствах, предоставленных для проведения выборов, и результаты анализа этой информации. Это позволит

сделать работу Центральной избирательной комиссии более прозрачной и повысит уровень подотчетности комиссии перед общественностью. Рассматривается вопрос о том, чтобы вменить в обязанность членов избирательных комиссий и Центральной избирательной комиссии декларирование из доходов и имущества до и после выборов.

Контроль за источниками финансирования выборов регулируется конституционным законом «О выборах». В соответствии с законодательством, действующим на момент посещения страны, политические партии не пользовались правом требовать компенсацию в связи с финансовыми расходами на проведение предвыборной кампании. Недавно внесенные в Конституцию изменения аннулируют ранее действовавшие положения, запрещающие бюджетное финансирование политических партий.

Финансирование политических партий является объектом контроля со стороны налоговой службы. Согласно пункту 5 Статьи 18 закона «О политических партиях» от 15 июля 2002 г., годовые финансовые отчеты политических партий подлежат публикации в печатных средствах информации. Условия публикации финансовых отчетов политических партий не определены. Таким образом, невозможно выяснить, насколько опубликованные финансовые отчеты соответствуют результатам проверки этих отчетов налоговыми органами.

Не было представлено информации о том, рассматриваются ли ежегодно финансовые отчеты всех политических партий, и если нет, как финансовые отчеты отбираются для рассмотрения, на каких условиях проводится это рассмотрение, публикуются ли результаты таких рассмотрений и каким образом. Складывается впечатление, что ежегодные финансовые отчеты политических партий подвергаются таким же процедурам контроля, как и финансовые отчеты всех остальных юридических лиц.

Контроль за финансированием выборов осуществляется Центральной избирательной комиссией и другими соответствующими избирательными комиссиями и банковскими институтами. Даже без более комплексной оценки текущей ситуации – что объясняется недостаточной информацией – можно признать слабую эффективность в области контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Кадровые ресурсы Центральной избирательной комиссии недостаточны для того, чтобы обеспечить тщательный контроль над финансированием выборов. Лишь пять сотрудников Центральной избирательной комиссии отвечают за контроль за финансированием политических партий, причем помимо этого у них есть и другие функции.

Согласно Статье 36 (3) конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан», к осуществлению контроля могут привлекаться специалисты из государственных органов по представлению соответствующих избирательных комиссий в соответствии с их компетенцией. Впрочем, у нас нет убедительных свидетельств того, что эта возможность используется в достаточной степени.

Для контроля за финансированием выборов используются представляемые банками отчеты об использовании счетов избирательных кампаний и документы о перечислении средств из государственного бюджета на финансирование выборов. На основе информации, предоставленной соответствующими органами, можно заключить, что в настоящее время контроль за финансированием выборов сосредоточен на обоснование предвыборных затрат. Эффективный контроль за точностью данных о финансировании избирательных кампаний, представляемых в отчетах политических партий и кандидатов, законностью сбора и использования этих средств не обеспечивается, как и не обеспечивается контроль за конфликтом интересов.

Как сообщила Центральная избирательная комиссия, в 2004 г было выявлено лишь одно нарушение, допущенное территориальной избирательной комиссией (злоупотребление средствами, выделенными на избирательную кампанию). Но никаких данных о нарушениях нормативных актов о выборах, допущенных кандидатами и политическими партиями, которые были бы выявлены органами контроля, представлено не было.

Не позже чем через пять дней после объявления результатов выборов кандидат или политическая партия должны представлять в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании ресурсов избирательного фонда. Отчеты кандидатов или политических партий об использовании ресурсов избирательного фонда подлежат публикации лишь в средствах массовой информации, но не на веб-сайте Центральной избирательной комиссии. Проведения аудиторской проверки этих отчетов независимым экспертным аудиторским органом до представления этих отчетов

Нарушение кандидатом или политической партией, выставляющей партийный список, норм, предусмотренных Статьей 34 конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан», а также порядка расходования средств избирательного фонда, созданного Центральной избирательной комиссией, влечет за собой отмену решения о регистрации кандидата или партийного списка, а после выборов *до* регистрации кандидата в качестве Президента, депутата Парламента, депутата маслихата, члена органа местного самоуправления – признания недействительности выборов на соответствующей территории или в соответствующем округе. Так как положение о признании недействительности выборов на соответствующей территории или в соответствующем округе применяется лишь *до* регистрации кандидата в качестве Президента, депутата Парламента, депутата маслихата, члена органа местного самоуправления, в случае выявления нарушения законодательства о выборах, сроки контроля за финансированием выборов должны соответствовать срокам регистрации кандидата в качестве Президента, депутата Парламента, депутата маслихата, члена органа местного самоуправления, т.е., контроль за отчетами о финансировании выборов должен быть завершен до регистрации. тов в соответствующую избирательную комиссию не требуется.

В настоящее время осуществление контроля за финансированием выборов не ограничено никакими сроками. Учитывая скудные кадровые ресурсы Центральной избирательной комиссии и, по всей видимости, других избирательных комиссий, выделяемые на осуществление этого контроля, и тот факт, что какие-то выборы проводятся каждый год, очевидно, что контроль за финансированием выборов не достаточно эффективен, чтобы помешать кандидатам или политическим партиям, нарушившим процедуру расходования избирательного фонда, занять свои должности в органах государственной власти и местного самоуправления.

Законом «О выборах» установлен лишь лимит на общую сумму пожертвований из частных источников в случаях финансирования выборов или политических партий. Не установлено никаких ограничений максимального размера одного пожертвования, чтобы предотвратить и пресечь влияние отдельных лиц или общественных групп на политику органов государственной власти и местного самоуправления.

Информация о пожертвованиях политическим партиям и их источникам подлежит публикации в печатных средствах массовой информации в соответствии со Статьей 18 закона «О политических партиях» от 15 июля 2002 г. Публикуемая информация не содержит сведений о стоимости пожертвований, сделанных конкретными лицами, т.е., приводятся лишь общая сумма частных пожертвований и списки доноров. На официальном веб-сайте Центральной избирательной комиссии информация о пожертвованиях политическим партиям не публикуется.

В выступлении Президента о Стратегии 2030 была объявлена цель повысить авторитет политических партий. С учетом этого ясно, что важность контроля над финансированием политических партий и избирательных кампаний значительно повысится. Следует безотлагательно принять меры по повышению эффективности этого контроля.

Казахстан частично выполнил данную рекомендацию.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Рекомендация	Выполнено	В основном выполнено (небольшие недостатки, в основном выполнено)	Частично выполнено (предпринят ряд важных шагов)	Не выполнено (существенные недостатки)
Национальная политика и институты по борьбе с коррупцией				
1. Новая программа борьбы с коррупцией		+		
2. Мониторинг программы борьбы с коррупцией			+	
3. Мониторинг дисциплинарных советов		+		
4. Укрепление потенциала Финансовой полиции	+			
5. Специализация прокуроров на вопросах коррупции		+		
6. Аналитические возможности, статистический мониторинг и межведомственное сотрудничество			+	
7. Совместное обучение мерам по борьбе с коррупцией сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей				+
8. Опросы по оценке масштабов и форм коррупции			+	
9. Повышение осведомленности общественности и обучение			+	
10. Ратификация Конвенции ООН против коррупции				+
Законодательство и криминализация коррупции				
11. Гармонизация Закона о борьбе с коррупцией и Уголовного кодекса			+	
12. Международные стандарты по составам коррупционных преступлений			+	
13. Отмывание грязных денег			+	
14. Иммунитет		+		
15. Ответственность юридических лиц			+	
16. Конфискация		+		
17. Экстрадиция	+			
Прозрачность государственной службы				
18. Аттестация должностных лиц с целью повышения квалификации			+	
19. Наем и продвижение по государственной службе			+	
20. Практическое руководство по коррупции и этике				+
21. Декларация имущества				+
22. Внутренний контроль в органах с			+	

высоким уровнем риска				
23. Нормы, регулирующие конфликт интересов			+	
24. Нормы, регулирующие получение подарков	+			
25. Гармонизация Кодекса административных правонарушений и закона «О борьбе с коррупцией»	Не применима			
26. Положения Кодекса административных правонарушений о недостоверной информации				+
27. Доступ к информации			+	
28. Сотрудничество с НПО			+	
29. Прозрачность системы государственных закупок			+	
30. Упреждающие внутренние и внешние аудиторские проверки			+	
31. Статус Счетного комитета			+	
32. Стратегия борьбы с коррупцией в налоговых и таможенных органах		+		
33. Отмывание денег и подразделение финансовой разведки				+
34. Финансирование политических партий			+	

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ВЫЕЗДНОЙ КОМИССИИ

Руководитель группы экспертов:

Дэниель Телесклаф, Сеть финансовой порядчности (Швейцария)

Группа экспертов:

- Елена Смирнова, Министерство юстиции Украины
- Эльнур Мусаев, Прокуратура Республики Азербайджан
- Йолита Василяускайте, Специальная служба расследований (ССР) Литвы
- Кристофер Крафчак, Американская коллегия адвокатов/Инициатива правового государства, Казахстан

Секретариат:

Ольга Савран, менеджер АКС, ОЭСР

Правительственные структуры, другие государственные органы:

- Финансовая полиция (АБЭКП)
- Администрация Президента РК
- Министерство юстиции
- Генеральная прокуратура
- Парламент
- Верховный суд
- Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета
- Налоговый комитет Министерства финансов
- Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам (КФКиГЗ) Министерства Финансов
- Центральная избирательная комиссия
- Таможенный комитет Министерства финансов
- Агентство по делам государственной службы (АДГС)
- Министерство внутренних дел (Департамент полиции, отвечающий за борьбу с коррупцией)

Неправительственные организации:

- Ассоциация предпринимателей Казахстана
- Ассоциация семейных врачей Казахстана
- Ассоциация предпринимателей Алматы
- Форум казахских предпринимателей
- Ассоциация предпринимателей в сфере здравоохранения
- Независимая ассоциация предпринимателей
- Общественная ассоциация защиты прав потребителей (Кадал)
- «Трэнсперенси Казахстан»
- Фонд Сороса, Казахстан
- Казахско-Европейский фонд правовых исследований и инновационных технологий

Международные и иностранные организации:

- ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе)
- ПРООН (Программа развития ООН)
- Фонд Евразия
- Европейская Комиссия
- АМР (Агентство международного развития) США
- Япония
- Нидерланды

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Список приложений

Предоставляется по требованию