



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

**СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Антикоррупционные реформы в Казахстане

3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции

Отчет

Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий **10 октября 2014 г.** в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

© ОЭСР 2014

Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов, и поощряют принятие решений и рекомендации, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org.

О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хорошей практики и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции (далее - СПД) – это суб-региональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Содержание

Резюме	5
Антикоррупционная политика.....	5
Уголовная ответственность за коррупцию.....	5
Предотвращение коррупции.....	6
Третий раунд мониторинга	8
Общие сведения о стране	10
Экономическая и социальная ситуация.....	10
Политическая структура	10
Тенденции в сфере коррупции.....	11
Сокращения	14
Раздел I. Политика борьбы с коррупцией	15
1.1.-1.2. Политическая воля и антикоррупционная политика.....	15
1.3. Исследования коррупции	22
1.4. Участие общественности	25
1.5. Повышение уровня знаний и обучение общественности	29
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией	31
Раздел II. Уголовная ответственность за коррупцию	35
2.1.-2.2 Уголовные правонарушения и их элементы	35
2.3. Определение государственного должностного лица	56
2.4.-2.5. Санкции, конфискация	60
2.6. Иммунитеты и сроки давности	66
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь	68
2.8.-2.9. Применение, толкование и процедура, специализированные правоохранительные антикоррупционные органы	70
Раздел III. Предупреждение коррупции	75
3.2. Добропорядочность на публичной службе.....	75
3.3. Обеспечение прозрачности и ограничение дискреции в публичной администрации	90
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит.....	100
3.5. Государственные закупки.....	109
3.6. Доступ к информации.....	116
3.7. Политическая коррупция	128
3.8. Органы судебной власти.....	134
3.9. Бизнес сектор	146
Сводная таблица	150
Приложения	152
Статистика	152
Законодательство Республики Казахстан	154
<i>Уголовный кодекс РК (выдержки)</i>	154
<i>Кодекс РК об административных правонарушениях (выдержки)</i>	170
<i>Закон РК “О борьбе с коррупцией”</i>	172

Резюме

Этот отчет содержит анализ прогресса, достигнутого Республикой Казахстан в проведении антикоррупционных реформ и исполнении рекомендаций, полученных во время второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий в сентябре 2011 года. Отчет также содержит новые рекомендации в двух сферах: антикоррупционная политика и уголовная ответственность за коррупцию.

Антикоррупционная политика

Борьба с коррупцией остается важным приоритетом государственной политики в Казахстане, что отображается в заявлениях высших должностных лиц. Основной документ антикоррупционной политики – Отраслевая программа – не была существенным образом изменена со времени предыдущего раунда. Органами власти проводился регулярный мониторинг ее исполнения, но недостаточный, чтобы оценить влияние программы на уровень коррупции. В отчете приветствуется разработка новой антикоррупционной стратегии, которая, однако, должна основываться на тщательном анализе ситуации с коррупцией и её тенденций. К разработке новой стратегии необходимо привлечь государственные ведомства, гражданское общество и представителей бизнес-сектора. В стратегии следует предусмотреть более эффективный механизм мониторинга ее исполнения.

В Казахстане проводятся регулярные исследования ситуации с коррупцией, однако они не носят комплексного характера и их результаты широко не распространяются и не используются при формировании антикоррупционной политики. Отметив ряд шагов властей Казахстана в направлении более тесного сотрудничества с общественностью в сфере антикоррупционной политики, пока что нельзя признать такое сотрудничество существенным и действенным. В отчете позитивно оценивается активная деятельность органов власти Казахстана по формированию нетерпимого отношения населения к коррупции и освещению антикоррупционной деятельности государства в СМИ. Однако, отсутствует практика оценки влияния проведенных кампаний на ситуацию с коррупцией, что не позволяет оценить их эффективность, а также не практикуется учёта результатов кампаний при планировании последующих мероприятий такого характера. Институциональный механизм обеспечения формирования и реализации государственной антикоррупционной политики не получил достаточной правовой определённости со времени принятия рекомендаций второго раунда мониторинга. Также не произошло изменений в части установления гарантий независимости антикоррупционного органа, в связи с чем остается риск ненадлежащего влияния на его деятельность.

Уголовная ответственность за коррупцию

Со времени предыдущего раунда мониторинга Казахстан провел существенную реформу своего уголовного законодательства, приняв новые уголовный, уголовно-процессуальный кодексы и кодекс об административных правонарушениях, а также согласовав с ними Закон о борьбе с коррупцией. Однако при этом рекомендации СПД относительно коррупционных преступлений и их элементов не были учтены. В то же время, была рассмотрена возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение (по результатам которого было принято решение ее не устанавливать). Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления не была установлена (при этом правительство отказалось от законопроекта об установлении уголовной ответственности юридических лиц, который рассматривался ранее). Ответственность за коррупционные преступления распространяется на правоохранительную службу, как рекомендовалось, но не на присяжных. Также не определено понятие иностранных должностных лиц.

Относительно санкций за коррупционные преступления и конфискации, Казахстану даны новые рекомендации, а именно провести анализ применения санкций, предусмотренных Уголовным кодексом 2014 года за коррупционные преступления, на предмет их действенности и пропорциональности содеянному, а также предусмотреть обязательную конфискацию за все составы коррупционных преступлений. Казахстану также следует рассмотреть возможность введения в действие прогрессивных положений Уголовного кодекса 2014 года о конфискации не в 2018 году, а ранее.

Казахстану также даны новые рекомендации относительно внедрения специализации прокуроров по надзору за следствием и представлением в суде дел о коррупционных преступлениях и обеспечения свободного доступа через Интернет к периодически обновляемой детальной статистической информации об уголовных и других коррупционных правонарушениях.

Предотвращение коррупции

В сфере **добропорядочности на государственной службе** в отчете отмечены положительные изменения в правовом регулировании государственной службы. Среди прочего, разграничение должностей на политические и административные дополнено разделением последних на корпуса „А“ и „Б“. Важно отметить, что реформа государственной службы была не только проведена на нормативном уровне, но также в течение года реализована на практике. Было значительно сокращено количество должностей, отнесенных к политическим (хотя в перечне политических все еще сохранились должности, которые фактически такими не являются). В законодательстве не закреплено, что конкурсный отбор на государственные должности производится на основе личных качеств и достоинств. Четкие нормативно-правовые ограничения на размер и периодичность выплаты дополнительного вознаграждения (премий), которое не входит в основную фиксированную заработную плату, не были установлены со времени второго раунда мониторинга, а дискреционные полномочия при принятии решений по поощрению не были ограничены. Система декларирования доходов и имущества государственных служащих не была реформирована (при этом внедрение системы всеобщего декларирования не решит проблем, на которые указывалось в предыдущем отчете и которые остаются актуальными – в первую очередь, проведение проверки и обязательное опубликование сведений из деклараций высших и других должностных лиц, подверженных высокому риску коррупции). В Казахстане были пересмотрены положения Кодекса чести государственных служащих, как рекомендовалось, и был введен институт советника по этике, что является позитивным. Проводилось регулярное обучение по вопросам этики и предотвращения коррупции; однако, детальные пособия для государственных служащих по применению положений о подарках и конфликте интересов не были разработаны.

Требования проведения **антикоррупционной экспертизы** не были распространены на акты Президента; в то же время законодательством предусмотрено опубликование заключений антикоррупционной экспертизы вместе с проектами законов и постановлений правительства. Закон об **административных процедурах** не был приведен в соответствие с международными стандартами. Также отсутствует прогресс в реформировании системы **административной юстиции** (хотя соответствующие меры запланированы на последующие годы).

В сфере **государственного финансового контроля и аудита** в отчете приветствуется утверждение в 2013 г. Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан и подготовка законопроекта о государственном аудите и финансовом контроле. После принятия закона Казахстан сможет приступить к внедрению соответствующих стандартов аудита и организовать отделы внутреннего аудита. Положения о Счетном комитете, которые содержатся в законопроекте, пока не соответствуют данным рекомендациям об обеспечении независимости высшего органа аудита.

Казахстан внес значительные изменения в **законодательство о государственных закупках** и внедрил отдельные элементы электронных закупок. Однако количество сфер, которые исключены из-под действия закона, не было сокращено значительно. Также пока что не принят закон о закупках национальных компаний и других подобных субъектов, хотя работа над законопроектом ведется. Положительным является создание системы статистического учета и анализа данных о проведенных закупках, жалобах и результатах их рассмотрения, частых нарушениях и мерах ответственности.

Закон о **доступе к информации** не был принят в Казахстане, как рекомендовалось, а работа над соответствующим законопроектом была приостановлена. Также не были пересмотрены положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц. Казахстан достиг соответствия стандартам Инициативы прозрачности добывающих отраслей. Также надлежащим образом была рассмотрена возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, чем Казахстан выполнил данную ему рекомендацию (хотя результаты рассмотрения, по мнению мониторинговой группы, негативны, поскольку вместо упразднения ответственность за эти деяния была усилена в новом Уголовном кодексе). Ответственность за клевету и оскорбление применялась на практике, что не отвечает предыдущей рекомендации. Действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах, не были введены.

В сфере **финансирования политических партий и избирательных кампаний**, а также правил добропорядочности для политических служащих изменений не произошло и соответствующие рекомендации не были выполнены. Также почти отсутствует прогресс в сфере **реформирования судебной власти** и данные ранее рекомендации остаются актуальными (в частности, относительно усиления независимости судебной власти и судей, максимального ограничения возможности субъективного влияния на процедуру отбора судей). В то же время, Казахстан обеспечил опубликование детальной информации о прохождении всех этапов отбора судей.

Относительно **добропорядочности в бизнес секторе** Казахстан в основном выполнил рекомендацию по рассмотрению законодательных и других мер для установления надлежащих систем отчетности, раскрытия информации, внутреннего и внешнего аудита, финансового контроля и обеспечения в целом прозрачности деятельности национальных компаний и других подобных юридических лиц. Меры по продвижению корпоративных программ соблюдения правил с учетом передовой международной практики и стандартов государством не были предприняты.

Третий раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии («Сеть»). Стамбульский план действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, однако в его реализации принимают участие и другие страны, входящие в Сеть. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах.

Первоначальный обзор правовой и институциональной базы в области борьбы с коррупцией в Республике Казахстан и рекомендации ей были одобрены в 2005 году. Первый отчет о результатах мониторинга, в котором была дана оценка исполнению исходных рекомендаций и присвоены рейтинги соответствия Казахстана этим рекомендациям, был принят в сентябре 2007 года. Отчет по результатам второго раунда мониторинга Казахстана, утвержденный в сентябре 2011 года, включал обновленные рейтинги степени выполнения Казахстаном исходных рекомендаций, а также новые рекомендации. В период между раундами мониторинга на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга Казахстан предоставлял обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Казахстан также принимает активное участие и поддерживает другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был одобрен странами-участницами в декабре 2012 года. Правительство Казахстана представило ответы на специально подготовленный для Казахстана вопросник третьего раунда мониторинга в марте 2014 г., а также ответы на дополнительные вопросы в мае 2014 г. Кроме того, в соответствии с методологией проведения третьего раунда, ответы на вопросник были также получены от неправительственных партнеров, а именно от отделения Transparency International в Казахстане и Internews-Kazakhstan.

Визит в страну (г. Астана) состоялся 26-30 мая 2014 года и включал 10 тематических сессий с представителями государственных органов, в том числе: Администрации Президента, Канцелярии Премьер-министра, Парламента, Верховного Суда, Высшего Судебного Совета, Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции), Агентства по делам государственной службы, Генеральной прокуратуры, Комитета национальной безопасности, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства экономики и бюджетного планирования, Министерства регионального развития, Министерства финансов, Налогового комитета, Таможенного комитета, Счетного комитета, Комитета финансового мониторинга Министерства финансов, Центральной избирательной комиссии, Академии финансовой полиции, Академии государственного управления и других ведомств и учреждений. Секретариатом ОЭСР были организованы отдельные встречи с представителями гражданского общества, деловых кругов и международных организаций.

Координирующим ведомством от Казахстана выступало Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции); координацию и проведение мониторинга со стороны Казахстана обеспечивали: первый заместитель Председателя Агентства Лукин А.И., сотрудники Департамента правового обеспечения и международного сотрудничества Агентства (Базарбаева А.А., Нурумбаева А.Ш. и другие) и других подразделений Агентства. После организационных изменений в августе 2014 г. координацию мониторинга со стороны Казахстана осуществляло новосозданное Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции; делегацию Казахстана во время пленарного заседания возглавлял заместитель Председателя Агентства Ахметжанов С.К.

В группу экспертов для проведения третьего раунда мониторинга Казахстана входили: Дмытро Котляр (секретариат Сети ОЭСР, руководитель группы), Инесе Кушче (секретариат Сети ОЭСР), Элиза Невядомска (Европейский банк реконструкции и развития), Андрий Кухарук (Министерство юстиции, Украина), Евгений Коленко (Генеральная прокуратура, Узбекистан), Эдвардас Жукаускас (Департамент государственной службы, Литва), Ян ван Туинен (Министерство финансов, Нидерланды).

Группа мониторинга хотела бы выразить благодарность правительству Казахстана за отличное сотрудничество в ходе третьего раунда мониторинга – в частности, сотрудникам Агентства по борьбе с экономической и

коррупционной преступностью (финансовой полиции). Группа мониторинга также благодарна представителям казахских органов власти и неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение, состоявшееся в ходе визита в страну.

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов по результатам визита в страну, дополнительной информации, представленной правительством Казахстана и НПО, собственных исследований мониторинговой группы, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Этот отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 10 октября 2014 года. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Второго раунда мониторинга: **из 17 предыдущих рекомендаций Казахстан выполнил частично 13 рекомендаций и не выполнил 4 рекомендации (в основном или полностью выполненных рекомендаций нет). В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 3 новые рекомендации, а 16 предыдущих рекомендаций признаны все еще остающимися в силе.**

Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/asp. Властям Казахстана предлагается обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия имплементации результатов третьего раунда мониторинга Секретариат Сети организует повторный визит в Казахстан, который будет предусматривать встречи с представителями органов государственной власти, гражданского общества, деловых кругов и международного сообщества. Правительству Казахстана будет предложено регулярно информировать на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий о мерах, принятых для выполнения рекомендаций.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется при финансовой поддержке Соединенных Штатов Америки, Швейцарии и Великобритании.

Общие сведения о стране



Экономическая и социальная ситуация¹

Казахстан, площадь которого составляет 2,7 миллиона квадратных километров, занимает девятое место в мире по размерам территории. Его население составляет 17,2 миллионов человек (15,4 миллионов в 2006 г.). ВВП достигает около 264 млрд. долларов США (более 15,000 долларов на душу населения в 2014 году), а рост экономики в 2013 году составил 5% (в 2012 г. – 5,1%, в 2011 г. – 7,5%). Ключевую роль в экономических успехах Казахстана играет экспорт нефти, газа и минерального сырья. Иностранные инвестиции в добывающие отрасли составляют около 75% совокупных прямых иностранных инвестиций в Казахстане. 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. В 2000 году был создан Национальный фонд Казахстана, который формируется за счет отчислений организаций нефтяного сектора и размер которого по состоянию на июль 2014 г. составлял около 77 миллиардов долларов США².

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. Казахстан – унитарное государство, территория разделена на 14 областей и два города республиканского значения – 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.

Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом. С 1990 года Президентом Республики Казахстан является Нурсултан Назарбаев, который 3 апреля 2011 года в четвёртый раз был переизбран Президентом Казахстана до декабря 2016 года, набрав 95,5% голосов. Согласно Конституции, одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд. Это ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан. Специальным конституционным законом в июне 2010 г. за Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым был закреплен статус Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации.

¹ Источники: справочные материалы Государственного департамента США (www.state.gov/p/sca/ci/kz/); Международный валютный фонд (IMF) - World Economic Outlook, апрель 2014 г. (www.imf.org/external/Pubs/ft/weo/2014/01/); Агентство РК по статистике (www.stat.gov.kz/).

² Источник: www.newskaz.ru/politics/20140710/6704686.html.

В Казахстане действует двухпалатный парламент, состоящий из нижней палаты (Мажилиса) и верхней палаты (Сената). 98 депутатов Мажилиса избираются по пропорциональной системе с 7-процентным заградительным барьером по общенациональному округу, еще 9 – избираются Ассамблеей народа Казахстана (консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан). Срок полномочий депутатов Мажилиса — 5 лет. В Сенате – 47 членов. По два сенатора избираются законодательными собраниями (маслихатами) каждой из 16 главных административных единиц страны (14 областей и городов Астаны и Алматы). Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Казахстана. Срок депутатских полномочий депутатов Сената – 6 лет, при этом половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые 3 года. Право законодательной инициативы имеют депутаты Мажилиса и Правительство, хотя большую часть законопроектов, рассматриваемых Парламентом, предлагает Правительство.

Внеочередные выборы в нижнюю палату Парламента прошли в январе 2012 года. 80,9 % голосов набрала партия «Нур Отан», возглавляемая Президентом Нурсултаном Назарбаевым. Также в парламент вошли Демократическая партия Казахстана «Ак Жол» и Коммунистическая народная партия Казахстана, набравшие 7,47 и 7,19 % голосов соответственно. Таким образом, 83 депутата принадлежат к партии «Нур Отан», 8 – партии «Ак жол», 8 - Коммунистической народной партии Казахстана и 9 депутатов – беспартийные. В предыдущий состав парламента прошла только одна партия – «Нур Отан».

Тенденции в сфере коррупции

С 26 баллами (2,6 по старой методологии) Казахстан занимал 140 место из 177 стран в рейтинге восприятия коррупции по данным «Transparency International» за 2013 год³. Рейтинг Казахстана в 2005 году составлял 2,6 (107 место из 158 стран), потом упал до 2,1 в 2007 году (150 место из 179 стран) и значительно поднялся в 2009 году до 2,7 (120 место из 180 стран) и 2,9 в 2010 году (105 место из 178 стран), постепенно падая с того времени.

В 2013 году Казахстан был впервые включен в исследование «Глобальный барометр коррупции», проводимое «Transparency International»⁴ - см. результаты в таблицах. Исследование дает хорошее представление об уровне, проявлениях, причинах и тенденциях коррупции в стране.

Таблица 1. Результаты Казахстана в опросе «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

За последние 2 года, как изменился уровень коррупции в стране? % респондентов, выбравших соответствующий вариант ответа			По вашему мнению, в какой мере коррупция является проблемой в публичном секторе страны?	При ведении дел с публичным сектором, насколько важны личные контакты, чтобы получить желаемый результат?	В какой мере органы власти страны подконтрольны нескольким большим группам, которые действуют в своих лучших интересах?	По вашему мнению, насколько эффективными являются действия власти в борьбе с коррупцией?		
Уменьшился	Остался тем же	Увеличился	По шкале от 1 до 5 (5 = очень серьезная проблема)	Важны или очень важны (процент респондентов)	В большой мере или полностью (процент респондентов)	Эффективны	Неэффективны	Ни то, ни другое
22%	45%	34%	3,9	59%	38%	25%	40%	35%

³ Источник: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results>.

⁴ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kazakhstan.

Таблица 2. Восприятие коррупции в Казахстане по институциям, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Процент респондентов, которые считают что эта институция коррумпирована или очень коррумпирована											
Политические партии	Парламент	Армия	НПО	СМИ	Религиозные организации	Бизнес	Медицина	Суды	Охрана здоровья	Полиция	Государственная служба
23	27	32	23	20	15	40	55	63	54	66	53

Таблица 3. Коррупционный опыт по секторам публичных услуг, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Платили ли вы взятку при получении услуг в указанных сферах в последние 12 месяцев (процент людей, которые имели дело с получением указанной услуги и при этом платили взятку)							
Образование	Суды	Медицина	Полиция	Разрешительные процедуры и реестры	Коммунальные услуги	Сбор налогов и/или таможня	Земельные услуги
31	29	28	54	21	2	6	36

Таблица 4. Основания для коррупции, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Какая самая главная причина для дачи взятки? (% ответов)			
В качестве подарка или выражения благодарности	Чтобы получить более дешевую услугу	Чтобы ускорить рассмотрение дела	Это единственный способ получения услуги
39	8	33	19

Таблица 5. Гражданская активность в борьбе с коррупцией, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

«Готовы ли вы принять участие в борьбе с коррупцией?» (процент людей, которые были готовы предпринять следующие действия)				
Подписать петицию с просьбой к властям делать больше для борьбы с коррупцией	Принять участие в мирной акции протеста или демонстрации против коррупции	Присоединиться к организации, которая борется с коррупцией, как активный участник	Платить больше за товары компании, которая не занимается коррупцией	Распространять информацию о проблеме коррупции при помощи социальных сетей
44	29	19	29	41

Таблица 6. Коррупционный опыт, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Отказ от дачи взятки			
Просили ли вас когда-нибудь дать взятку?		Когда вас просили дать взятку, отказывали ли вы в этой просьбе?	
Да	Нет	Да	Нет
44	56	61	39

Таблица 7. Сообщения о коррупции, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Сообщите ли вы о случае коррупции? (%)		Из тех, кто ответил «Да», сообщат в... (%)					Из тех, кто ответил «Нет», не сообщат по причине... (%)			
Да	Нет	Прямо в орган	Общую государственную «горячую линию»	Независимой НПО	СМИ	Другое	Не знаю, куда сообщать	Боюсь последствий	Это не будет иметь никакого значения	Другое
42	58	24	54	6	13	3	6	31	61	2

Исследования показывают, что коррупция широко воспринимается в Казахстане как одна из серьезных проблем, главным образом в области расходования государственных средств. Согласно официальным оценкам, наиболее коррумпированными являются сферы дорожной полиции, таможенного контроля, распределения земли, сбора налогов и государственных закупок.

За последние годы Казахстан улучшил свое положение в различных рейтингах по легкости ведения бизнеса (см. таблицу ниже, а также раздел 3.3.2. Отчета).

Таблица 8. Положение Казахстана в отдельных международных рейтингах

Рейтинг, организация	Рейтинг Казахстана	Общее количество стран в рейтинге
«Ведение бизнеса» 2014 г., Всемирный банк	50 (59 – рейтинг в 2011 г.)	189
Индекс экономической свободы 2014 г., Heritage Foundation	67 (78 – 2011 г.)	186
Индекс глобальной конкурентоспособности 2014-2015 гг., Всемирный экономический форум	50 (72 – 2011 г.)	148
- Тяжесть государственного регулирования	63 (65)	
- Защита прав собственности	70 (107)	
- Прозрачность формирования государственной политики	40 (53)	
- Незаконные платежи и взятки	80 (99)	
- Судебная независимость	86 (111)	
- Фаворитизм в государственных решениях	53 (100)	
- Бремя таможенных процедур	77 (102)	
Международный индекс права собственности, 2013 г.	114 (100 – 2011 г.)	130

Сокращения

АО	акционерное общество
БДИПЧ/ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВПП	взаимная правовая помощь
ВСС	Высший Судебный Совет
ВТО	Всемирная торговая организация
ЕАГ	Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма
ЕС	Европейский Союз
Закон о ПОД/ФТ	Закон о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма
ЗГЗ	Закон о государственных закупках
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
ИПСО	Инициатива прозрачности строительной отрасли
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
МРП	месячный расчетный показатель
НПО	неправительственные организации
НСЗС	Национальный совет заинтересованных сторон
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РК	Республика Казахстан
СМИ	средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
США	Соединенные Штаты Америки
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
COSO	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея
GRECO	Группа государств Совета Европы против коррупции
EU-PIFC	Стандарты ЕС в сфере государственного внутреннего финансового контроля
IIA	Институт внутренних аудиторов
INTOSAI	Международная организации высших органов финансового контроля

Раздел I. Политика борьбы с коррупцией

1.1.-1.2. Политическая воля и антикоррупционная политика

Рекомендация второго раунда мониторинга 1.1.-1.2.

- Рассмотреть возможность корректирования Отраслевой Программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы и плана мероприятий по реализации Отраслевой Программы в соответствии с международными стандартами и передовым мировым опытом (в части структуры, содержания, определения четких приоритетов и целей, взаимосвязи между приоритетами и целями и мероприятиями, направленными на их реализацию, обозначения четких индикаторов, ориентированных на достижение конкретного результата) на основе результатов мониторинга выполнения Программы, а также исследований ситуации с коррупцией.
- Обеспечить надлежащий мониторинг выполнения Отраслевой Программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы, в том числе прозрачное и неограниченное участие в процессе мониторинга гражданского общества.
- Обеспечить рассмотрение результатов мониторинга имплементации Отраслевой Программы на заседаниях Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией с широким публичным освещением результатов выполнения Отраслевой Программы и решений, принятых по результатам заседаний. Привлекать к работе Комиссии представителей широкой общественности.

Вопросам борьбы с коррупцией уделяется пристальное внимание со стороны руководства Казахстана. Как и прежде, эта тематика является составляющей ежегодных посланий Президента Республики народу Казахстана.

В частности, вопросы формирования и реализации новой антикоррупционной стратегии, обеспечения прозрачности и доступности судебной системы, безупречного поведения правоохранителей, подотчётности местных органов власти населению стали составляющими Послания Президента Республики Казахстан от 17 января 2014 года, посвящённого стратегии развития государства до 2050 года. Важные изменения произошли 6 августа 2014 г., когда в Казахстане было создано новое антикоррупционное ведомство – Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции.

Правящая партия «Нур Отан»⁵ также остаётся на позиции приоритетности направления борьбы с коррупцией в государстве. При партии активно функционирует общественный совет по борьбе с коррупцией.

Кроме того, Казахстан демонстрирует интерес к работе международных антикоррупционных механизмов, в частности инициирован вопрос о присоединении Казахстана к Группе государств против коррупции (GRECO), в феврале 2014 года государство стало полноправным участником Международной антикоррупционной академии (IACA).

Значительное внимание уделяется формированию у населения нетерпимого отношения к коррупции, проводятся антикоррупционные просветительские и информационные кампании, постепенно усовершенствуется законодательство о противодействии коррупции.

Вместе с тем, на сегодня остаётся ряд актуальных проблем в антикоррупционной сфере которые требуют проведения соответствующих реформ.

⁵ Крупнейшая политическая партия Казахстана, основателем и лидером которой является президент Нурсултан Назарбаев. 80,99 % по результатам парламентских выборов в 2012 году.

Корректирование Отраслевой Программы по противодействию коррупции

Отраслевая программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы (далее – Программа) была утверждена 31 марта 2011 г. и в текущий момент является основным программным документом антикоррупционной политики Казахстана. В Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана Программа была проанализирована и были отмечены некоторые ее недостатки: в ней не отражён качественный анализ результатов выполнения предыдущей программы 2006 – 2010 гг.; не отражён анализ состояния коррупции в Казахстане; не видна связь между проблемами коррупции, выдвинутыми целями и мероприятиями, а также между результатами предыдущей программы и мероприятиями, которые Казахстан планирует провести в рамках Программы. Высказано пожелание более точно формулировать цели и указать приоритеты.

В послании от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» Президент Республики поручил Правительству подготовить Комплексную антикоррупционную программу⁶.

Результатом выполнения указанного поручения и рекомендации Стамбульского плана действия стало принятие Правительством Казахстана 28 июня 2012 года постановления №866 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства РК от 31 марта 2011 года № 308 «Об утверждении отраслевой Программы по противодействию коррупции в РК на 2011 - 2015 годы». Посредством этого постановления Казахстан изменил Программу и План мероприятий по её реализации.

В общей части программы изменения и дополнения внесены во всех разделах. В частности, в разделе «Анализ текущей ситуации» исключены ряд положений, например, о теневой экономике, внутренних службах безопасности или же изменены некоторые формулировки. В разделе о целях, задачах и индикаторах только более конкретно сформулирована одна цель, но без существенных изменений. В разделе «Этапы реализации программы» обобщены те новые меры, которые включены в Программу. В паспорте Программы предусмотрено увеличение бюджетных расходов на выполнение Программы на сумму около 7 млн. тенге (почти 29 тыс. евро).

В Планах мероприятий по реализации программы включены новые и более точно сформулированы 14 из 73 мероприятий. Включены такие новые мероприятия как введение декларирования крупных расходов государственных служащих, улучшение системы проверки достоверности сведений в декларациях доходов и имущества государственных служащих, рассмотрение возможности введения ответственности за незаконное обогащение, новая редакция закона «Об административных процедурах», более широкое привлечение общественности к предотвращению коррупции, создание региональных комиссий по вопросам борьбы с коррупцией.

Относительно оснований этих изменений, Казахстан указывает, что был учтен анализ результатов мониторинга реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006 – 2010 гг. Более подробной информации, кем и когда такой анализ проводился, не предоставлено. Во время визита группы экспертов было указано, что основой изменений в Программе был анализ уголовных дел, судебных решений и оперативной практики.

Вместе с тем, в новой редакции Программы учтены некоторые рекомендации Министерства экономики и бюджетного планирования, изложенные в заключении по результатам мониторинга её выполнения за 2011 год. В частности, Программа дополнена мероприятиями, касающимися установления новых правовых механизмов, информационных возможностей, более широкого привлечения общественности к профилактике и предотвращению коррупции, а также создания региональных комиссий по вопросам борьбы с коррупцией с привлечением общественности и СМИ. Эти изменения, как и некоторые другие дополнения Плана мероприятий по реализации Программы (относительно декларирования имущества и административных процедур) также отражают соответствующие положения послания Президента от 27 января 2012 года. Также предусмотрено повышение уровня контроля за реализацией Программы путём ежегодного рассмотрения промежуточных итогов её выполнения на заседаниях Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией.

⁶ Источник: www.akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819.

В то же время, отсутствует подтверждение тому, что изменения и дополнения были бы основаны на исследованиях о коррупции, как указано в рекомендации. О том, что в Казахстане много таких исследований говорилось и в Отчёте второго раунда мониторинга, и во время визита третьего раунда мониторинга. Примеры исследований так же упомянуты в ответах на вопросник третьего раунда. В обновлённой Программе нет ссылок на исследования, опросы, рейтинги по вопросам коррупции, которые проводились государственными органами или негосударственными структурами и послужили основанием для внесения изменений. В Программе это тоже отмечено: *«социологические опросы и исследования на тему коррупции проводятся в Казахстане независимыми институтами по заказу уполномоченных государственных органов. Однако (...) практические выводы не используются для корректировки антикоррупционной политики государства.»*

Примером, в частности, служит то, что в обновлённой Программе не отражён снизившийся в 2011 году рейтинг Казахстана (со 105-го до 120-го места) по результатам измерения «Transparency International» Индекса восприятия коррупции, в то время как повышение указанного рейтинга государства является единственным целевым индикатором Программы. Иной пример – это Отчёт глобальной конкурентоспособности 2011-2012⁷, обнародованный в сентябре 2011 года, согласно которому именно коррупция оставалась основной проблемой для ведения бизнеса в Казахстане, в то время как внесённые изменения в Программу коснулись исправления этой ситуации только опосредованно незначительным образом (небольшие изменения касательно административных услуг).

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что изменения, внесённые в Программу, являются скорее способом выполнения отдельных антикоррупционных инициатив, чем результатом предшествующего анализа комплексных либо секторальных исследований проблематики коррупции, равно как и мониторинга выполнения предыдущей программы.

Как следствие, несмотря на произведённую корректировку Программы, она всё же не содержит детальной характеристики ситуации с коррупцией в государстве, которая должна служить основанием для выработки приоритетных направлений антикоррупционных реформ. Изменения и дополнения не были направлены на определение более четких приоритетов и целей, соответственно эти изменения не коснулись общей структуры Программы.

Более того, изменения и дополнения не коснулись индикаторов. Не введены дополнительные целевые индикаторы, промежуточные целевые индикаторы или дополнительные показатели результатов. В том числе единственным целевым индикатором остается то, что к 2015 г. Казахстан займет не ниже 90 места среди 180 стран по результатам измерения «Transparency International» Индекса восприятия коррупции. При том, как уже говорилось выше, позиции Казахстана в этом индексе в течении реализации программы ежегодно ухудшаются: 120 место в 2011 г.; 133 место в 2012 г.; и 140 место в 2013 г. Риск недостижения этого целевого индикатора тоже отмечается в оценке Министерства экономики и бюджетного планирования.⁸ При том есть 10 показателей результатов (такие как, прирост доли лицензии в электронной форме, качество и доступность государственных услуг, и т.п.). Из них на 2013 г. выполнены три.⁹ Все же надо отметить, что связь между мероприятиями программы и 10 показателями результатов нелегко установить. Подтверждением этому служит факт, что по результатам реализации Программы за 2011-2013 гг. при зафиксированном выполнении всех 57 запланированных на этот период мероприятий достигнуто только 3 из 6 показателей результатов. Также нет информации, которая бы показывала, что ответственный орган за выполнение Программы систематично отслеживает эти показатели.

Мониторинг выполнения Отраслевой программы по противодействию коррупции

Мониторинг выполнения Программы проводится государственным органом, ответственным за разработку отраслевой программы, то есть Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, совместно с государственными органами, участвующими в реализации Программы. Этот мониторинг осуществляется согласно Правилам разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля отраслевых программ, утвержденным Постановлением Правительства от 18 марта 2010 года № 218.

⁷ См. <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2011-2012>

⁸ Заключение по итогам оценки Отраслевой программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы за 2011- 2013 годы, стр. 6.

⁹ Там же, стр. 1-2.

Агентство, в том числе на основании обобщённой информации, полученной от других государственных органов, готовит *ежегодный оперативный отчёт по мониторингу Программы*. На практике оперативные отчёты составляются в виде таблицы, в которой перечислены мероприятия и предоставлена короткая информация об исполнении каждого и о том, что еще необходимо сделать. Хотя отчеты весьма объёмные, они носят преимущественно констатирующий характер и практически не содержат оценки состояния выполнения мероприятий. Оперативные отчёты за каждый год с 2011 - 2013 гг. доступны на веб-сайте Агентства Финансовой полиции.¹⁰

В дальнейшем оперативные отчёты направлялись в *Министерство экономики и бюджетного планирования*, которое на основе каждого отчёта Агентства готовит *заклучения*, которые подаются в Правительство. Подготовлены три таких заключения по итогам оценки Программы за 2011, 2012 и 2011-2013 гг. Все три заключения были предоставлены мониторинговой команде. Заключения содержат более аналитическую информацию, чем оперативные отчёты Агентства. Заключения позволяют сделать уже более качественные выводы о выполнении Программы, указывают на некоторые проблемы и направления на будущее.

В оперативных отчётах и в заключении отсутствует более комплексная и критичная оценка выполнения мер, в том числе их эффективности, достижения целей стратегии или влияния принятых мер на проблемы коррупции.

Как отмечается в заключении Министерства за 2011 – 2013 гг., отчёт Агентства о реализации Отраслевой программы не соответствует требованиям методических рекомендаций по проведению мониторинга отраслевой программы, в частности *«отсутствует информация о достигнутых результатах и эффективности реализации Программы за весь оцениваемый период, информация о степени решения проблем и задач, на решение которых направлен документ, влияния реализации документа на социально-экономическое развитие страны, а также информация об уровне удовлетворенности благополучателей.»*¹¹

Например, в Программе сказано, что «наиболее коррупционными сферами .. являются государственные закупки, недропользование, земельные отношения и строительство, таможенная и налоговая сфера, где за последние годы отмечается значительный рост причиненного ущерба»¹². Одновременно, имеющиеся отчёты не дают возможность узнать, как проделанная работа по исполнению Программы, помогает решать проблемы в этих наиболее коррупционных сферах. К тому же об эффективности антикоррупционных мер трудно судить сугубо по количеству исполненных мер, так как разные меры имеют разную весомость.

В тоже время, в аналитической справке о невыполненных мерах, которая была предоставлена Агентством группе мониторинга, указывается на ряд мер по исполнению которых надлежащая информация не предоставлена. Это свидетельствует об отсутствии эффективной координации мониторинга выполнения Программы.

На несоответствие отчетов государственных органов, которые ответственны за исполнение мероприятий, в том числе недостаточную информацию о проделанной работе, и слабую координацию между Агентством и этими органами также указывает Министерство экономики и бюджетного планирования.¹³

Следует отметить, что вопрос о состоянии выполнения Программы также рассматривался на заседании Общественного совета по вопросам противодействия коррупции и теневой экономике при Агентстве 19 марта 2014 г. По его результатам была принята рекомендация направить письмо в Правительство о некачественном исполнении госорганами и акиматами мероприятий, предусмотренных Программой.¹⁴ Кроме этого, в

¹⁰ http://finpol.gov.kz/rus/pravoprimerenie/antikorrupcionnoe_zakonodatels/, <http://finpol.gov.kz/>

¹¹ Заключение по итогам оценки Отраслевой программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы за 2011-2013 годы, стр. 6.

¹² Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года № 308 «Об утверждении отраслевой Программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011 - 2015 годы».

¹³ См. Заключение по итогам оценки Отраслевой программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы за 2012 и 2013 годы и Заключение по итогам мониторинга Отраслевой программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы» за 2012 год.

¹⁴ Протокол заседания Общественного совета по вопросам противодействия коррупции и теневой экономике от 19 марта 2014 г.

Правительство подавались заключения Министерства экономики и бюджетного планирования, содержащие в том числе информацию о проблемных аспектах реализации программы.

Также, мониторинговая группа узнала во время визита в Казахстан, что в мае 2014 г. Администрацией Президента в Агентстве и в других ведомствах, которые участвуют в реализации Программы, проведена проверка её выполнения. В результате запланировано предоставить соответствующий доклад Президенту Республики. Группа по мониторингу не была ознакомлена с более подробной информацией об этой проверке и в связи с этим оценить ее роль в мониторинге Программы не представляется возможным. Казахстан дополнительно сообщил, что указанная проверка была проведена и ее результаты были предоставлены Президенту как планировалось.

Позитивно оценивая привлечение к мониторингу реализации Программы разных органов, в том числе высокого уровня, экспертам в связи с отсутствием информации о результатах рассмотрения указанного вопроса структурами при Президенте либо Правительством не представляется возможным сформировать окончательные выводы о практической эффективности применяемого подхода.

Участие гражданского общества в мониторинге. Как уже упоминалось, подготовленные Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью оперативные отчёты по мониторингу Программы обнародованы на веб-сайте ведомства.

Также вопрос о состоянии выполнения Программы был предметом обсуждения на заседаниях Общественного совета по вопросам противодействия коррупции и теневой экономике при Агентстве. При этом дискуссия относительно состояния выполнения Программы была основана на отчёте самого Агентства.

Гражданским обществом не проводился самостоятельный мониторинг реализации Программы. Мониторинговая группа не нашла ни примеров привлечения или поощрения государственными органами общественности, ни инициатив, исходивших непосредственно от самих общественных организации, для подготовки независимых «теневых» отчётов о состоянии реализации Программы.

Роль Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией в мониторинге. 28 июня 2012 г. в отраслевую Программу по противодействию коррупции были внесены изменения, в соответствии с которыми, «в целях осуществления постоянного контроля за реализацией Программы наряду с установленной процедурой мониторинга промежуточные итоги ее реализации также будут ежегодно рассматриваться на заседаниях Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией.»

Одной из функций Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией действительно является мониторинг и анализ состояния борьбы с коррупцией. Как это предусматривалось Программой еще перед изменениями 28 июня 2012 г., Комиссия рассматривает информацию о ходе реализации региональных планов противодействия коррупции, разработанных на основе Программы.

В ответах на вопросник Казахстан приводил пример заседания Комиссии в 4 квартале 2013 г., где были рассмотрены ход исполнения региональных планов акиматами Восточно-Казахстанской и Жамбылской областей. Кроме этого, в апреле этого года Комиссия рассмотрела вопросы эффективности противодействия коррупции в сфере исполнения судебных актов, а также вопросы совершенствования системы рейтинга уровня коррупции в госорганах, а в июне состоялось расширенное заседание Комиссии, посвященное вопросам эффективности антикоррупционных мер в системе образования, а также в Актыбинской области. До конца года планируется рассмотреть ход исполнения региональных антикоррупционных планов акиматами Западно-Казахстанской и Южно-Казахстанской областей. При этом отчёты по результатам мониторинга Программы в целом Комиссией не рассматривались.

Вместе с тем по информации, предоставленной экспертам органами власти Казахстана, результаты мониторинга выполнения Программы рассматриваются ежегодно Рабочей группой при указанной Комиссии. В состав этой Рабочей группы входят заместители первых руководителей ведомств, входящих в состав Комиссии. Однако экспертам не удалось получить информацию о результатах рассмотрения этого вопроса Рабочей группой, равно как и о широком публичном освещении соответствующих решений.

Привлечение общественности к работе Комиссии при Президенте

В соответствии с Положением о Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией, в состав Комиссии могут входить представители неправительственных организаций и иные лица, а также предусмотрено, что на заседания Комиссии могут приглашаться должностные лица, не являющиеся членами Комиссии, и представители средств массовой информации.

Однако фактически НПО не имеют постоянного представительства в Комиссии. Согласно полученной на момент мониторингового визита информации, ранее НПО на заседания Комиссии не привлекались. Только приглашались средства массовой информации, в том числе телеканалы «Хабар», «Казахстан» и новостные сайты www.tengrinews.kz, www.nur.kz и www.zakon.kz. Казахстан дополнительно сообщил, что рассматривается возможность включения представителя НПО в состав Комиссии.

Одновременно, согласно информации официального сайта Президента Республики Казахстан, 30 июня 2014 года впервые состоялось расширенное заседание Комиссии с участием в онлайн-режиме акимов областей и городов Астана, Алматы, а также членов региональных комиссий по борьбе с коррупцией. На заседание были приглашены руководители партии «Нур Отан», Национальной палаты предпринимателей, Гражданского альянса Казахстана, представители «Transparency Казахстан» и других общественных организаций. Это позитивный факт, однако следует обеспечить постоянное вовлечение общественности в работе Комиссии, в частности путем включения представителей НПО в ее состав.

Новая антикоррупционная стратегия Казахстана

В послании от 27 января 2012 года Президент Республики поручил Правительству подготовить новую, комплексную антикоррупционную программу¹⁵. В послании Президента «Казахстанский путь-2050» от 17 января 2014 г. подчеркнуто, что продолжить работу над формированием и реализацией новой антикоррупционной стратегии – это важнейшая задача.¹⁶

В соответствии с планом мероприятий по реализации Послания Главы государства от января 2014 года разработаны проекты Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы и План мероприятий по её реализации. По информации Агентства финансовой полиции, для разработки Антикоррупционной стратегии была создана межведомственная рабочая группа, возглавляемая Премьер-Министром. Подготовкой проекта занималась экспертная группа, в которую вошли представители Администрации Президента, Генеральной прокуратуры, центральных государственных органов. Привлекались казахстанские и международные эксперты (например, из Италии, России, Турции).¹⁷ Одновременно, партия «Нур Отан» разработала собственную новую антикоррупционную программу, проект которой был опубликован в июле 2014 г. и обсуждался в местных партийных структурах и органах власти.¹⁸

Во время визита в страну мониторинговая группа ознакомилась с проектом Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан до 2025 года, предоставленным Агентством финансовой полиции (редакция документа от 19.03.2014). В этом проекте предлагалось разработать долгосрочные приоритеты антикоррупционной политики и среднесрочные планы мероприятий. Проект стратегии был представлен Агентством финансовой полиции на конференции «Механизмы противодействия коррупции» в июне 2014 г., где участвовали НПО, представители малого и среднего бизнеса, исследователи и политологи. Также проект стратегии был размещен на веб-сайте Агентства, где каждому желающему была предоставлена возможность оставить свои предложения к проекту.

В проекте намечены в общих чертах антикоррупционная политика Казахстана, опыт других стран и международные стандарты. Также обозначены и кратко описаны основные направления новой стратегии – приведение антикоррупционного законодательства, прежде всего уголовного, в соответствие с международными стандартами и расширение международного сотрудничества в антикоррупционной сфере, культивирование «нулевой» терпимости к коррупции, прозрачность, в том числе борьба с использованием офшоров казахскими предприятиями и противодействие «теневой» экономике. Во время визита Казахстан указал, что приоритетами новой стратегии будет минимизация барьеров для бизнеса, контролирующие

¹⁵ Источник: www.akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819.

¹⁶ Источник: www.akorda.kz/ru/page/page_215750_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-17-yanvary-2014-g.

¹⁷ Источник: www.finpol.gov.kz/rus/narodnoe_normotvorchestvo/?cid=0&rid=7228.

¹⁸ Источник: <http://nurotan.kz/ru/news/3928>.

органы и электронное правительство. Была подчеркнута важность наказания, борьба с коррупцией на высшем уровне, мораторий проверок бизнеса, активность населения.

Следует отметить, что большинство замечаний, высказанных экспертами во время Второго раунда мониторинга к Программе, являются актуальными и для проекта новой стратегии: отсутствие анализа реализации предшествующих программных антикоррупционных инструментов, а также анализа результатов исследований, дающих комплексную информацию о ситуации с коррупцией в государстве.

В редакции проекта стратегии от 19 марта 2014 г., с которой ознакомилась мониторинговая группа, несмотря на задекларированную последовательность успешным иностранным практикам борьбы с коррупцией, практически отсутствует комплексная оценка проблем и рисков коррупции в Казахстане, как и оценка уровня коррупции (с использованием как статистической, так и аналитической информации), что необходимо, чтобы предлагаемые меры соответствовали реальной ситуации. Также отсутствует приоритизация предложенных мер, что особенно важно с учётом долгосрочного характера документа. Более того, в стратегии необходимо предусмотреть механизм мониторинга её эффективности и выполнения. Так же, важно обобщить и учесть предложения гражданского общества и бизнес сообщества (например, высказано предложение гражданского общества включить меры по прозрачности в сфере набора и продвижения по государственной службе и в национальных компаниях и по подотчетности национальных компаний¹⁹).

Выводы

Казахстаном проделана определенная работа, с целью улучшить национальную стратегию по борьбе с коррупцией, в частности добавив новые меры противодействия коррупции, из которых некоторые основаны на передовом мировом опыте и требованиях Конвенции ООН (незаконное обогащение, декларации активов). Также заслуживает позитивной оценки проведение регулярного мониторинга выполнения программы. Отчеты о мониторинге публикуются, были предоставлены СМИ и на заседании Общественного совета по вопросам противодействия коррупции и теневой экономике. Вопросы выполнения Отраслевой программы по противодействию коррупции отражались в СМИ.

Тем не менее, существенные изменения в Программу не внесены. В ней нет ссылок на аналитические исследования, социологические опросы, анализ предыдущей программы. Отсутствует анализ эффективности мер, связи между мерами и проблемами коррупции в Казахстане. Государственные ведомства, ответственные за конкретные мероприятия, не всегда предоставляют исчерпывающую информацию о проделанной работе.

В рекомендации речь шла о рассмотрении возможности не любого изменения Отраслевой программы, а таких корректировок, которые соответствовали бы международным стандартам и передовому мировому опыту (в части структуры, содержания, определения четких приоритетов и целей, взаимосвязи между приоритетами и целями и мероприятиями, направленными на их реализацию, обозначения четких индикаторов, ориентированных на достижение конкретного результата) на основе результатов мониторинга выполнения Программы, а также исследований ситуации с коррупцией. Из предоставленных материалов и ответов во время мониторингового визита не ясно, были ли рассмотрены указанные моменты в процессе внесения изменений в Отраслевую программу. Поэтому эта часть рекомендации не была выполнена.

Заключения Министерства экономики и бюджетного планирования по результатам рассмотрения оперативных отчетов не были опубликованы. Казахстаном также не было обеспечено рассмотрение результатов мониторинга имплементации Отраслевой Программы на заседаниях Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией с широким публичным освещением результатов выполнения Отраслевой Программы и решений, принятых по результатам заседаний.

В новой стратегии необходимо отразить более комплексный анализ состояния коррупции в Казахстане и какие главные проблемы вытекают из этого анализа и отразить их в целях и мероприятиях новой стратегии. Также в новой стратегии полезно было бы отдельно включить анализ достижений и основных нерешенных проблем Отраслевой программы на 2011-2015 гг., желательным было бы проведение не только Агентством, но и независимыми организациями.

¹⁹ Презентация Жанар Джандосовой, Центр исследований «Сандж», «Почему антикоррупционная стратегия в Казахстане не эффективна», семинар ОЭСР, 26-27 июня 2014 г., Тирана, Албания.

Рекомендация 1.1.-1.2. выполнена Казахстаном частично.

Новая рекомендация 1.1.-1.2.

- Обеспечить принятие и надлежащее исполнение ответственными органами новой антикоррупционной стратегии и плана действий на основе тщательного анализа ситуации с коррупцией и её тенденций, оценки предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, результатов исследований о коррупции в Казахстане, в том числе проведенных НПО, статистических и других данных о результатах работы государственных органов по противодействию коррупции, а также предложений и анализа государственных ведомств, гражданского общества и представителей бизнес-сектора.
- Предусмотреть в новой антикоррупционной стратегии и реализовать на практике надлежащий механизм мониторинга и оценки её реализации, который бы включал анализ исполнения мер, их эффективности, достижения установленных индикаторов, влияния стратегии на уровень коррупции, разработку и внедрение необходимых мер по результатам мониторинга. Обеспечить участие общественности в процессе такого мониторинга и опубликование всех отчетов мониторинга (оценки).

1.3. Исследования коррупции

Рекомендация 1.3.

- Разработать и применить на практике методологию оценки проблемы коррупции на основе соответствующего международного опыта. Такая методология должна, охватывать как публичный, так и частный сектор, включать, по крайней мере, такие компоненты, как наиболее пораженные коррупцией сферы, частота и модели коррупционных практик, субъектный состав коррупционных отношений, виды коррупционных благ. Обеспечить проведение на базе данной методологии периодических оценок ситуации в стране, а также продолжить практику секторальных исследований проблем коррупции в отдельных, наиболее коррупциогенных сферах.
- Рассмотреть возможность возложения координирующей роли в сфере оценки ситуации с коррупцией и проведения исследований на орган, ответственный за исполнение антикоррупционной стратегии.

Рейтинги уровня коррупции в государственных органах

Как отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, в Казахстане готовятся рейтинги уровня коррупции в государственных органах по методологии, разработанной Агентством финансовой полиции и Комиссией при Президенте по вопросам борьбы с коррупцией, при участии «Трансперенси Казахстан». Для проведения таких рейтингов подготовлены инструкции, которые одобрены совместными приказами в 2007 г., в 2008 г. и в 2012 г.²⁰ Отчет второго раунда детально описывает методологию рейтингов и подводит итог, что она может быть улучшена с тем, чтобы иметь наиболее полную, релевантную и качественную информацию о состоянии проблемы коррупции в стране²¹.

²⁰ Совместный приказ Об утверждений Инструкции по расчету рейтинга уровня коррупции в государственных органах в силе с 24 декабря 2012 г. подписан главой Агентства (финансовой полиции), Генеральным Прокурором, главой Агентства по делам государственной службы, Министром транспорта и коммуникаций, Министром финансов и Председателем Счетного комитета по контролю за исполнением Республиканского бюджета.

²¹ Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, стр. 21.

Рейтинги формируются на основании трёх агрегированных индексов: коррумпированности, противодействия коррупции и восприятия коррупции. В то же время при разработке и утверждении новой Инструкции не были сделаны усовершенствования, предложенные экспертами в рамках второго раунда мониторинга с целью повышения прикладной ценности проводимых исследований (в частности, отображение показателей относительно видов коррупционных благ, наличия посредников, мотивации выбора коррупционных моделей поведения и т.д.).

Во время визита власти Казахстана подтвердили, что на практике такие рейтинги проводятся и ответственный орган – это Агентство по делам государственной службы. Агентство по делам государственной службы ежегодно заказывает проведение рейтингов Академии государственной службы, потом информация передается в Администрацию Президенту, но публично эти исследования не доступны. Мониторинговая группа не имела возможности ознакомиться с подготовленными рейтингами. Единственным примером использования рейтингов во время мониторингового визита было названо перечисление Президентом Республики наиболее коррумпированных органов на одном из заседаний Совета Безопасности. По предоставленной НПО информации, причиной непубликации рейтингов называется неуверенность Агентства в валидности методики исследования, что могло быть преодолено через более широкое обсуждение методики с экспертным сообществом.

В то же время, новая комплексная методология оценки коррупции согласно рекомендации, которая бы охватывала как публичный, так и частный сектор, а также иные предусмотренные рекомендацией составляющие, в Казахстане не разработана. Можно отметить, что в промежуточном отчете в сентябре 2013 г. Казахстан отметил, что *«разработку методологии оценки проблемы коррупции на основе соответствующего международного опыта полагаем целесообразным возложить на создаваемый координационный центр»²²*.

Таким образом, эта часть рекомендации не была выполнена.

Секторальные исследования коррупциогенных сфер

Агентство финансовой полиции организует проведение научных исследований и разработок по актуальным направлениям деятельности органов финансовой полиции²³. В 2012 г., в составе Информационно-аналитического департамента Агентства создано управление профилактики и предупреждения коррупции и экономической преступности. Одна из его задач – это выявление причин и условий для совершения коррупционных и экономических правонарушений и преступлений. Управление должно проводить анализ состояния отдельных сфер экономики и отраслей промышленности, деятельности государственных органов и иных организаций с целью выявления и устранения коррупциогенных факторов.

Как было сообщено Казахстаном, Агентство действительно проводит исследования коррупции в отдельных отраслях, в которых выявляются риски и вносятся предложения, как их устранить. Агентство изучает процессы, законодательные нормы и пробелы в каждой отрасли. По итогам, предоставляются рекомендации Правительству и министерствам и ведомствам в определенные сроки задается рассмотреть эти рекомендации и предоставить ответ.

Например, проводились исследования о коррупции в дошкольных организациях, в распределении жилья из государственного жилищного фонда в г. Астане, в деятельности дорожной полиции, Министерства по чрезвычайным ситуациям (об условиях и причинах коррупции в деятельности государственной противопожарной службы), в реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2012 – 2014 гг., в сфере регламентации сроков оказания государственных услуг, по вопросу завышения цен в государственных закупках Министерства транспорта.

Мониторинговой группе были предоставлены примеры выполнения рекомендаций Агентства на практике. Например, предложения Агентства по снижению уровня преступности в сфере экспорта рыбы были поддержаны заинтересованными государственными органами и находятся в стадии реализации (информация от июня 2014 г.).

²² Промежуточный доклад Казахстана на 12-ой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий 23–25 сентября 2013 г., www.oecd.org/corruption/acn/ProgressUpdateKazakhstanSept2013RUS.pdf.

²³ Положение об Агентстве № 1557, утвержденное Указом Президента РК 21 апреля 2005 г.

Несколько попыток оценить коррупцию в разных сферах было сделано партией «Нур Отан», но они носили скорее пропагандистский характер.

Опросы восприятия коррупции в Казахстане

Согласно официальным ответам, Казахстан планирует проводить опросы о восприятии коррупции. В 2014 г., в рамках государственного социального заказа планируется заказать у негосударственных организаций проведение исследований/социологических опросов на антикоррупционную тематику. Результаты будут предоставлены общественности. В настоящее время в результате проведения конкурса Агентством РК по госслужбе, Центр исследований Сандж был отобран и уже приступил к исследованию удовлетворенности государственными услугами с добавлением отдельного вопроса по коррупции. Результаты будут получены в декабре 2014 г.

Кроме того, во время визита было отмечено, что планируется комплексное исследование о коррупции, которое будет проводиться при участии Палаты предпринимателей Казахстана.

В рамках конкурса, проведенного Министерством культуры Республики Казахстан по инициативе Агентства финансовой полиции, ОЮЛ «Гражданский альянс Казахстана» стал победителем по проекту «*Организация комплекса мероприятий по профилактике и предупреждению коррупции и экономической преступности среди населения с привлечением институтов гражданского общества*». Перечень мероприятий в рамках данного проекта, запланированный к проведению до конца 2014 года включает в себя: 1) проведение 2-х республиканских круглых столов с участием представителей госорганов, общественных организаций, СМИ, бизнес ассоциаций, правоохранительной системы с целью обсуждения мер по противодействию и минимизации коррупции и продвижения норм прозрачности. Первый круглый стол запланирован на 30.09.2014, второй – на 28.11.2014; 2) разработка справочника-комментария для населения по законодательству, регулиющему вопросы в сфере борьбы с коррупцией, также разработка и изготовление информационного бюллетеня об основных итогах деятельности органов финансовой полиции (*будет откорректирован в связи с упразднением АБЭКП*) на казахском, русском и английском языках; 3) проведение исследования (репрезентативная выборка – не менее 1400 человек) с целью изучения ситуации в сфере борьбы с коррупцией и общественного восприятия данного явления.

Координирующая роль в сфере оценки

В настоящее время в нормативно-правовых актах Казахстана не регламентирована координирующая роль какого-либо государственного органа в сфере оценки ситуации с коррупцией и проведение исследований. Фактически, Агентство финансовой полиции ответственно за проведение научных исследований в сфере борьбы с коррупцией, это является его функцией; Агентство также ответственно за исполнение антикоррупционной стратегии. Казахстан планирует создать Координационный совет антикоррупционных подразделений центральных государственных органов. В рамках этого совета планируется организовать проведение исследований деятельности госорганов на предмет выявления причин и условий, способствующих коррупции. В соответствии с промежуточным отчетом Казахстана в апреле 2014 г.²⁴, в процессе подготовки проекта новой антикоррупционной программы Агентство внесло в Правительство предложение о возложении этих функций на Агентство, помимо создания нового координационного совета в сфере антикоррупционной политики.

Вместе с тем, этот вопрос на время проведения мониторинга окончательно не урегулирован и должен быть рассмотрен в дальнейшем, в том числе с учётом последних институциональных изменений в антикоррупционной сфере (см. рекомендацию 1.6). Эта часть рекомендации не выполнена.

Исследования, проводимые негосударственными организациями

Профессионально проведённые, независимые исследования о коррупции могут быть очень полезны, так как показывают уровень коррупции, основные зоны риска, корреляцию с другими реформами, а так же позволяет увидеть изменения уровня коррупции и доверия к государственным органам и предоставить независимую оценку их эффективности.

²⁴ Промежуточный доклад Казахстана на 13–ой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий 16-18 апреля 2014 г., См.

<http://www.oecd.org/corruption/acn/KazakhstanProgressUpdateApril2014RUS.pdf>

Центром исследований «Сандж», ОФ «Трансперенси Казахстан» и другими организациями проводятся полезные исследования о коррупции начиная с 1998 года. Центром «Сандж» проведены исследования о коррупции в Казахстане (1998 г., 2002-2003 гг.), о коррупции в судах, банках, коррупция глазами населения. В 2006 году был оценен объем рынка коррупции в Казахстане и составлен рейтинг коррупционности госорганов по 38 направлениям. Это масштабное исследование было опубликовано. Исследовались вопросы коррупции в добывающем секторе и банках (2008-2010). Регулярно проводятся исследования относительно качества услуг налоговых (Центром изучения общественного мнения и Центром исследований «Сандж» по заказу ассоциации налогоплательщиков (2007-2013 гг.)) и таможенных органов (Центр «Сандж» по заказу Таможенного комитета и Всемирного Банка, 2010-2013 гг.), в которых одним из вопросов является мониторинг коррупции в данных органах, по регионам и по таможенным постам Казахстана, а также вскрытие конкретных коррупционных схем и размеров взяток.

Мониторинговая группа так же была проинформирована о нескольких попытках оценить коррупцию в разных сферах партией «Нур Отан», но, как было отмечено в предоставленной Казахстаном информации, они носили скорее пропагандистский характер.

Выводы

В Казахстане существует отдельная практика проведения исследований ситуации относительно коррупции. В частности формируется рейтинг уровня коррупции в государственных органах, а Агентством финансовой полиции периодически проводятся секторальные аналитические исследования коррупционных рисков, которые имеют определённые практические результаты. Вместе с тем, тяжело оценить практическую эффективность указанного рейтинга в виду нераспространения информации о результатах как самих исследований, так и каких-либо весомых результатов их использования.

Проводимые исследования не носят комплексного характера, поскольку не охватывают коррупцию в частном секторе, качественных характеристик коррупционных проявлений, а соответственно могут служить источником информации лишь для отраслевых либо точечных преобразований, а не для разработки антикоррупционной политики в целом. Поэтому нельзя считать выполненной рекомендацию разработать и применить на практике методологию оценки проблемы коррупции на основе соответствующего международного опыта, обеспечить проведение на базе данной методологии периодических оценок ситуации в стране.

Не решён вопрос с закреплением за органом, отвечающим за антикоррупционную политику, задач по организации и проведению исследований ситуации с коррупцией в государстве. Частично это связано с отсутствием чёткого законодательного закрепления задач по формированию и реализации антикоррупционной политики за отдельным органом. Не понятно также, каким образом была рассмотрена возможность наделения этой ролью органа, ответственного за исполнение антикоррупционной стратегии, согласно рекомендации.

Рекомендацию 1.3. Казахстан выполнил частично и она остается в силе.

1.4. Участие общественности

Рекомендация 1.4.

- Обеспечить широкое вовлечение организаций гражданского общества в формирование и реализацию антикоррупционной политики, исключив возможность выборочных подходов к такому сотрудничеству. Поддерживать диалог с гражданским обществом в части проведения консультаций по вопросам антикоррупционной политики, антикоррупционной экспертизы, рассмотреть возможность расширения состава Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции за счет включения экспертов неправительственных организаций. Рассмотреть возможность введения правил касательно обязательного публичного обсуждения наиболее важных проектов актов,

предусмотрев обязанность органа-разработчика публично мотивировать отклонение предложений НПО и других институтов гражданского общества.

- **Пересмотреть способы формирования и работы общественных и экспертных советов с тем, чтобы исключить вмешательство государства в определение делегатов от негосударственных организаций в советы. Распространить на другие сферы позитивный опыт деятельности Национального Совета заинтересованных сторон по продвижению ИПДО.**

Как уже отмечалось во время второго раунда мониторинга, в Казахстане есть ряд инструментов для вовлечения общественных организаций и предпринимателей в разработку государственной политики – общественные советы при государственных органах и при партии «Нур Отан», региональные комиссии по борьбе с коррупцией и экспертные советы.

В Народно-демократической партии «Нур Отан» действует общественный Совет по борьбе с коррупцией на республиканском уровне и его региональные подразделения. Во время визита в рамках третьего раунда мониторинга Казахстана представители мониторинговой группы присутствовали на заседании этого совета 26 мая 2014 г. Заседание было посвящено работе по антикоррупционной защите предпринимателей в Восточно-Казахстанской области. На заседании выступал представитель Национальной палаты предпринимателей, региональной палаты предпринимателей.

Общественный совет по вопросам противодействия коррупции и теневой экономики функционирует при Агентстве финансовой полиции и его территориальных подразделениях. 18 июня 2012 г. Приказом Агентства было утверждено новое положение об Общественном совете. По информации на конец мая 2014 г., в составе Общественного совета Агентства 16 человек, в том числе 4 представителя Агентства, 6 представителей Парламента Республики, 3 представителя общественных объединений, 2 представителя предпринимательских кругов и 1 представитель телерадиокомпании, входящей в холдинг партии «Нур Отан». Совет возглавляет Депутат Мажилиса Парламента. В состав входят такие представители гражданского общества как председатель Общественного фонда «Центр исследований «Сандж», председатель РОО «Общенациональное движение против коррупции «Жанару», ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга», заместитель исполнительного директора Форума предпринимателей Казахстана, директор департамента правовой защиты предпринимателей Национальной палаты предпринимателей РК. Таким образом, в целом большинство членов Общественного совета составляют представители государственных структур.

Как отмечают представители НПО, положительным в работе Совета является то, что каждое заседание проводится в он-лайн режиме с региональными филиалами Агентства, таким образом способствуя непосредственной передаче информации и получения обратной связи из регионов; отрицательным – то, что желание улучшить показатели по коррупции представителями государственных органов формулируется как необходимость проводить пропагандистскую работу с респондентами опросов.

Мониторинговая группа уверилась, что Общественный совет по вопросам противодействия коррупции и теневой экономики при Агентстве функционирует и некоторые из негосударственных организации, представители которых являются его членами, брали активное участие в работе совета. В Казахстане были предоставлены Планы работы совета на 2013 год и на 1 полугодие 2014 года, а так же протоколы заседаний. Например, на Общественном совете были представлены результаты реализации Отраслевой программы, рассмотрены вопросы административных барьеров для бизнеса, защиты предпринимателей, примеры эффективных стратегий борьбы с коррупцией, исполнение Конвенции ООН против коррупции в Казахстане, проект Антикоррупционной хартии бизнеса и т.д. Из НПО, как докладчик, упоминается только руководитель общественного фонда «Центр исследований «Сандж».

Общественные советы в качестве консультативно-совещательных органов также существуют при других государственных органах. В рамках исполнения поручения главы государства от 30 января 2013 года правоохранительными органами созданы или актуализированы общественные советы, обновлены их составы, предприняты меры по пересмотру организации их работы. Так, 13 февраля 2013 года обновлен состав Общественного Совета по вопросам обеспечения законности при Генеральной прокуратуре, в результате чего Председателем совета стал депутат Мажилиса Парламента, а не представитель Генеральной прокуратуры как ранее. Кроме этого, в состав совета входит лишь один представитель прокуратуры, а также

стало практиковаться проведение расширенных заседаний совета с привлечением более широкого круга общественности.

Относительно вопроса об усовершенствовании формирования общественных советов необходимо отметить отдельные улучшения. Так, согласно Положению об Общественном совете по вопросам противодействия коррупции и теневой экономике при Агентстве финансовой полиции решение о включении в его состав новых членов принимается самим советом большинством голосов присутствующих на заседании членов. Вместе с тем, распространённым остался подход, когда общественные советы при государственных органах возглавляют депутаты Парламента, руководители либо представители самих органов. К примеру, общественный совет по защите прав пациентов при Минздраве возглавляет депутат Мажилиса Парламента.

Относительно проведения консультаций по вопросам антикоррупционной политики с гражданским обществом, власти Казахстана отметили, что Агентство финансовой полиции, как уполномоченный орган по борьбе с коррупцией, проводит работу по вовлечению общественности в процесс совершенствования антикоррупционной политики. Так, проект новой Антикоррупционной стратегии был направлен членам Общественного совета для внесения концептуальных замечаний и предложений. Текст стратегии опубликован на сайте Агентства для комментариев²⁵. Как указывалось выше, проект в конце июня 2014 г. был предоставлен на конференции с участием общественных организаций и предпринимателей. Агентство утверждает, что замечания общественности принимаются к сведению в разработке новой антикоррупционной стратегии.

Агентство также сообщило о заключении 144 меморандумов о сотрудничестве с общественными организациями по вопросам противодействия коррупции. Приведённая информация указывает на активную работу по совместному проведению различных мероприятий антикоррупционной направленности в рамках реализации упомянутых меморандумов.

В соответствии с Отраслевой программой по борьбе с коррупцией в Казахстане созданы региональные комиссии по вопросам борьбы с коррупцией с включением в их состав представителей гражданского общества и СМИ. Такие комиссии созданы акиматах. Публичная информация тоже свидетельствует, что такие комиссии созданы и работают.²⁶

Законодательством Казахстана предусмотрена научная антикоррупционная экспертиза, которая проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля в зависимости от содержания рассматриваемых проектов нормативных правовых актов. Отбор экспертов или научных организаций осуществляется согласно процедурам государственных закупок. На практике заказы на проведение экспертизы размещаются в государственных и частных научных учреждениях, например, ТОО «Научно-исследовательский институт государства и права имени Гайрата Сапаргалиева» и АО «Казахский гуманитарно-юридический университет». Однако отсутствует информация и о проведении диалога с гражданским обществом в части проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Размещение заказов на проведение самой экспертизы не может считаться таким диалогом, поскольку соответствующие организации являются подрядчиками государственных органов и исполняют соответствующие контракты.

В Постановлении Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года «Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан» закреплено, что комитет палаты вправе привлекать в состав рабочих групп, кроме инициаторов законопроекта, представителей государственных и консультативно-совещательных органов, также представителей общественных объединений, научных учреждений, экспертов, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов.

В Отчёте второго раунда мониторинга приводился пример Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), где представители общества сами выбирают своих делегатов. Информации и примеров распространения такого опыта в других сферах от органов власти не было получено, однако представители общественности сообщили о подписании Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве между Комитетом автомобильных дорог Министерства транспорта и коммуникаций РК, Компаниями, участвующими в строительстве автомобильных дорог, и Ассоциацией НПО «Азаматтык Курылтай – Гражданское собрание»,

²⁵ Проект опубликован в части сайта для иностранных экспертов <http://finpol.gov.kz/rus/ekspertam/>

²⁶ См., на пример, о Региональной Комиссии в акимате Карагандинской области, <http://karaganda-region.gov.kz/rus/news/8080/>

состоявшегося 14 июня 2012 года, в соответствии с которым создан и действует трехсторонний Экспертный совет прозрачности и устойчивого развития по модели Национального совета заинтересованных сторон ИПДО.

Насчёт расширения состава *Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства* в части противодействия коррупции за счёт включения экспертов неправительственных организаций следует указать, что эта Межведомственная комиссия больше не существует.

Касательно *обязательного публичного обсуждения законопроектов*, эксперты получили информацию о том, что согласно Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» разработанные проекты законов одновременно с направлением на согласование в заинтересованные государственные органы размещаются на интернет-ресурсе уполномоченного органа. Такое же правило относительно проектов постановлений Правительства предусмотрено в Регламенте Правительства Республики Казахстан (постановление Правительства от 10 декабря 2002 года № 1300). Данная обязанность органа-разработчика связана с предоставлением гражданскому обществу возможности ознакомиться с текстом проекта нормативного правового акта, прокомментировать его положения, внести свои предложения и замечания по усовершенствованию проекта.

Кроме того, согласно подпункту 10 пункта 19-1 Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года № 840, в случае, если законопроект затрагивает интересы субъектов частного предпринимательства, к законопроекту прикладываются экспертные заключения Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства. В случае несогласия с экспертным заключением разработчик должен привести письменные аргументированные обоснования причин несогласия с экспертным заключением. Иных примеров необходимости аргументации несогласия с предложениями общественности к проекту нормативного акта экспертами не получено.

Экспертная группа отмечает, что, в целом, по мнению представителей общественности, работа с участием общественных организации не достаточно равноправная, и не всегда государственные органы прислушиваются к мнению организации, особенно, когда оно критичное. Часто общественные советы остаются только формальностью и инициированные вопросы не всегда решаются. Исследования, проведенные общественными организациями, также не всегда учитываются.

Позитивным сигналом является озвученный Президентом Республики Казахстан в Послании народу Казахстана от 17 января 2014 г. тезис о необходимости обновления инструментов взаимодействия государства с неправительственным сектором²⁷.

Необходимо отметить, что партией «Нур Отан» разработан законопроект «О противодействии коррупции», в котором предлагается регламентировать участие общественности в процессе противодействия коррупции, в том числе посредством проведения общественной антикоррупционной экспертизы, внесения предложений субъектам законодательной инициативы по совершенствованию антикоррупционного законодательства, проведения исследований по вопросам предотвращения и противодействия коррупции. Эксперты считают, что принятие таких положений способствует расширению вовлеченности общественности в процесс формирования и реализации политики.

В проекте Плана мероприятий по реализации антикоррупционной стратегии Республики Казахстан до 2025 года, со сроком исполнения 4 квартал 2015 года, тоже было предусмотрено разработку проекта закона «О противодействии коррупции», а также «Об общественном контроле». В рамках указанных Законов предлагается определить: систему контроля и механизмы оценки эффективности антикоррупционной политики, состояния правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, меры по предупреждению коррупции в отношении должностных и других лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним; перечень коррупционных правонарушений, влекущих дисциплинарную и административную ответственность, а также механизмы осуществления общественного контроля, процедуры осуществления общественного контроля (заслушивание отчетов, общественные слушания, мониторинг, экспертиза, проверки, расследования).

²⁷ http://www.akorda.kz/ru/page/page_215750_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-17-yanvarya-2014-g

Однако это пока только проекты и никакие нормативные изменения не смогут заменить реальной каждодневной работы по вовлечению общественных организаций в процесс подготовки и реализации антикоррупционной стратегии; соответственно, реальным показателем улучшения ситуация в этой сфере могут являться примеры, когда мнение общественности учитывалось, когда с ней проводился результативный диалог, когда позиция негосударственного сектора влияет на принимаемые решения.

Выводы

Органы власти Казахстана сделали ряд шагов в направлении налаживания более тесных контактов с общественностью в вопросах формирования и реализации антикоррупционной политики, подготовки нормативных актов, принятия важных государственных решений. Однако такое сотрудничество является скорее формирующимся, чем широким и повсеместным. Влияние общественных институций на процесс принятия решений, в том числе в антикоррупционной сфере, всё ещё тяжело назвать существенным.

Рекомендацию 1.4. Казахстан выполнил частично и она остается в силе.

1.5. Повышение уровня знаний и обучение общественности

Рекомендация 1.5.

- **Обеспечить проведение оценки влияния информационных кампаний на динамику качественных и количественных характеристик коррупции. Использовать данные исследований при формировании стратегии проведения последующих информационных кампаний с учетом преследуемых целей и целевой аудитории. Ориентировать информационные кампании на практические аспекты предотвращения и борьбы с коррупцией.**

Органы власти Казахстана уделяют большое внимание вопросам формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Отраслевая программа по противодействию коррупции на 2011-2015 гг., а также план мероприятий по её реализации выделяют в качестве одного из приоритетов антикоррупционной политики «повышение антикоррупционного мировоззрения» и расширение сотрудничества с институтами гражданского общества.

Культивирование «нулевой» терпимости к коррупции в правосознании граждан предлагается определить одним из ключевых направлений в проекте антикоррупционной стратегии.

Относительно информационных кампаний после второго раунда мониторинга и насколько они ориентированы на практические аспекты, Казахстан предоставил информацию о разных мероприятиях просвещения. В Казахстане есть практика проводить встречи с «рисковыми» государственными органами или госпредприятиями. Во время таких встреч как эффективный метод считается демонстрация видеороликов о задержании работников этого же органа. Так же проводились агитационные встречи со студентами. Агентством совместно с Региональной палатой предпринимателей Западно-Казахстанской области проведена акция «Не бойся, защита рядом». Проводился обучающий семинар для представителей малого и среднего бизнеса на тему: «О моих правах при проверке деятельности предприятия сотрудниками финансовой полиции». Распространялись информационно-агитационные материалы с указанием мобильного телефона, что по мнению Казахстана тоже является эффективной практикой.

В сентябре 2013 г., Агентством совместно с Альянсом студентов Казахстана и Министерством образования и науки проводилась республиканская акция «Чистая сессия». Целью этой акции было формирование правового сознания и активной гражданской позиции студентов, нетерпимости к проявлениям нарушений антикоррупционного законодательства.

В регионах Казахстана проводились встречи с бизнес сообществом. Так, территориальными подразделениями органов финансовой полиции совместно с региональными филиалами Форума предпринимателей и

национальной экономической палатой «Атамекен» были проведены встречи в формате вопрос-ответ с субъектами малого и среднего бизнеса, а также семинары на антикоррупционную тематику, с участием руководителей всех надзорно-контрольных и правоохранительных органов, общественных организаций и СМИ. В 2014 году в Северо-Казахстанской области была проведена встреча с предпринимателями, представителями «Атамекен», торгово-промышленной палаты по вопросам воспрепятствования предпринимательской деятельности и о путях их решения, о соблюдении требований о невмешательстве в деятельность малого и среднего бизнеса и о результатах проводимой работы.

В сентябре 2013 года в Мангистауской области в рамках взаимодействия с бизнес сообществом и общественным объединением МФ НЭП «Союз Атамекен», в целях повышения уровня юридической грамотности предпринимателей области, проведен обучающий семинар для представителей малого и среднего бизнеса на тему: «О моих правах при проверке деятельности предприятия сотрудниками финансовой полиции», в ходе которого предприниматели были ознакомлены с законодательством РК, касающемся их деятельности, а также имели возможность задать все интересующие вопросы.

Наряду с вышеуказанными методами, органами финансовой полиции принимаются меры по освещению в СМИ информации о проводимой работе, что также является составной частью пропаганды антикоррупционной деятельности. Для этого используется потенциал центральных и региональных СМИ, а также другие механизмы массового распространения информации. Так, в 2013 году количество материалов на антикоррупционную тематику составило 7 103. Для размещения наглядного агитационного материала применяются рекламные щиты и LED экраны, размещенные на улицах крупных городов, а также в местах массового скопления населения (вокзалы, аэропорты, центры обслуживания населения и др.).

Вместе с тем, оценка влияния информационных кампаний против коррупции на динамику качественных и количественных характеристик коррупции или об использовании такой оценки при формировании новых информационных кампаний против коррупции Казахстаном не предоставлена.

Как сказано выше, в будущем планируется проводить социологические опросы о восприятии коррупции и в рамках этой работы намечается тоже провести оценку информационных кампаний по противодействию коррупции.

Казахстан также сообщил, что в проекте Антикоррупционной стратегии на 2015-2025 предусмотрен отдельный раздел, посвященный формированию антикоррупционной культуры.

Выводы

В целом следует позитивно оценить довольно активную деятельность органов власти Казахстана по формированию нетерпимого отношения населения к коррупции и освещению антикоррупционной деятельности государства в СМИ. Проводится большое количество информационных кампаний, мероприятий в сфере правового образования населения, некоторые из которых уделяют внимание практическим аспектам предотвращения коррупции и борьбы с ней.

Вместе с тем, отсутствует практика оценки влияния проведённых кампаний на ситуацию с коррупцией, что не позволяет оценить их эффективность, а также не практикуется учёта результатов кампаний при планировании последующих мероприятий такого характера.

Рекомендация 1.5. была выполнена Казахстаном частично и остается в силе.

1.6. Специализированные институции по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией

Рекомендация 1.6.

- Внести изменения в законодательство, направленные на закрепление полномочий по формированию и координации антикоррупционной политики за определенным государственным органом.
- Обеспечить соответствие статьям 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции касательно независимости специализированного антикоррупционного органа.

Ответственный орган за формирование и координацию антикоррупционной политики

С момента образования в 2003 г. *Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция)* фактически являлась центральным органом в сфере антикоррупционной политики, предотвращения и борьбы с коррупцией в Казахстане. В соответствии с Законом «Об органах финансовой полиции Республики Казахстан», задача органов финансовой полиции - участие в разработке и реализации государственной и правовой политики в области борьбы с коррупцией. В Отраслевой программе по противодействию коррупции указано, что Агентство финансовой полиции является органом, ответственным за её разработку и реализацию. Тем не менее, на уровне законодательства ни Закон «Об органах финансовой полиции Республики Казахстан», ни Положение об Агентстве Финансовой полиции, утверждённое Указом Президента Республики от 21 апреля 2005 года № 1557, не предусматривают полномочий Агентства Финансовой полиции как ответственного органа по формированию и координации антикоррупционной политики.

С 2002 года функционирует консультативно-совещательный орган – *Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией при Президенте Республики Казахстан*. Согласно Положению о Комиссии, утверждённому Указом Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2002 года № 839, к её функциям, в частности, относится выработка и внесение Главе государства предложений по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе по совершенствованию антикоррупционного законодательства, форм и методов борьбы с коррупцией. Однако, согласно предоставленной информации о работе Комиссии её работа фокусируется на рассмотрении вопросов противодействия коррупции в отдельно взятых сферах или регионах. При этом информации о рассмотрении Комиссией вопросов формирования или реализации антикоррупционной политики в целом экспертам не предоставлялась.

Таким образом, на практике именно Агентство финансовой полиции до недавнего времени оставалось органом, отвечающим за формирование и координацию антикоррупционной политики. Вместе с тем, закрепление соответствующих полномочий, их содержание и порядок реализации должны быть чётко регламентированы в законодательстве²⁸. Это остаётся нерешённым, поскольку изменения, направленные на закрепление полномочий по формированию и координации антикоррупционной политики за определенным государственным органом в законодательство со времени Второго раунда мониторинга не вносились.

Важное изменение состоялось 6 августа 2014 г., когда в Казахстане, в соответствии с Указом Президента №883 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан», было создано новое ведомство – Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. Вновь образованному Агентству переданы функции и полномочия по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных преступлений и правонарушений. Указом Президента Республики Казахстан от 29 августа 2014 года № 900 было утверждено

²⁸ «Каким бы ни был круг их обязанностей, органу или органам потребуется наличие официальных законодательных полномочий, необходимых для выполнения своих функций.» Более подробно о необходимости чёткого определения в законодательстве круга полномочий органов по вопросам антикоррупционной политики см. Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции, изданном Управлением по наркотикам и преступности ООН в 2010 году (комментарий по имплементации статьи 6 Конвенции, стр. 8-14).

Положение об Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. В соответствии с Положением, в задачи нового Агентства входит: «участие в разработке и совершенствовании государственной политики в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг»; «формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также минимизация причин и условий возникновения коррупционных правонарушений». Среди функций нового Агентства: «участие в разработке и реализации стратегий и программ в сферах государственной службы и противодействия коррупции»; «разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сферах государственной службы и противодействия коррупции».

Таким образом, о закреплении полномочий по координации формирования и исполнения антикоррупционной политики в тексте Положения о новом Агентстве прямо не указывается. По мнению мониторинговой группы, координирующая роль нового Агентства в вопросах формирования и реализации антикоррупционной политики недостаточно четко закреплена в указанном Положении²⁹. Возможно, это будет охватываться реализацией антикоррупционной стратегии, но это можно будет подтвердить только после анализа деятельности нового агентства.

Также следует отметить, что информация об указанных организационных изменениях была предоставлена позже граничного срока для того, чтобы повлиять на оценку (согласно методологии третьего раунда – не позже одного месяца до рассмотрения отчета на пленарном заседании).

Кроме того, в Казахстане был разработан проект закона «О предупреждении коррупции»³⁰, с редакцией которого от 6 июня 2013 г. ознакомилась мониторинговая группа. В проекте, в частности, предлагается установить существование и компетенцию *уполномоченного органа по противодействию коррупции в Казахстане*, к которой среди прочего предлагается отнести разработку Государственных программ по противодействию коррупции, контроль за ходом и результатом исполнения этих программ, координацию деятельности государственных органов, неправительственных и международных организаций и иных субъектов противодействия коррупции, анализ эффективности мер по противодействию коррупции, разработку антикоррупционных стандартов, препятствующих возникновению условий для коррупции, и другие вопросы, связанные с антикоррупционной политикой и предотвращением коррупции. По мнению экспертов, именно такие положения соответствовали бы требованию более четкой регламентации институционального устройства формирования и реализации антикоррупционной политики в Казахстане.

Мониторинговая группа также получила информацию об инициативе создать *Координационный совет антикоррупционных подразделений центральных исполнительных органов*. Проект положения предусматривал, что такой Совет будет образован при Агентстве Финансовой полиции. Постоянными членами совета будут руководители антикоррупционных подразделений центральных исполнительных органов, представители Генеральной прокуратуры, Агентства по делам государственной службы, Партии «Нур Отан», Национальной Палаты предпринимателей. По мнению группы мониторинга, такой координационный механизм способствует более слаженной и эффективной антикоррупционной работе ведомств. Как сообщил Казахстан, вопрос создания и функционирования Координационного совета антикоррупционных подразделений центральных государственных органов будет рассмотрен в рамках разработки проекта Закона РК «Об уполномоченном органе по борьбе с коррупцией» (более детальная информация об этом законопроекте не была предоставлена).

Таким образом, в целом эта часть рекомендации не была выполнена.

Независимость специализированного антикоррупционного органа

В Казахстане со Второго раунда мониторинга в законодательство Казахстана не было внесено каких-либо изменений, касающихся усиления независимости Агентства финансовой полиции, поэтому высказанная ранее критика в этой части остаётся актуальной.

Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) – до 6 августа 2014 г. специализированный антикоррупционный орган Казахстана - было учреждено Указом Президента Республики Казахстан от 21 апреля 2005 года № 1557 о Положении об Агентстве. В соответствии с

²⁹ Как это сделано в других странах, см. например законы Словении и Латвии.

³⁰ Проект Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Версия от 06.06.2013 г.

Положением, Агентство является государственным органом Республики Казахстан, непосредственно подчиненным и подотчётным Президенту Республики. Председатель и Заместители Председателя назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Казахстан. Во время визита представители Казахстана объяснили, что на практике в выборе Председателя и заместителей создается комиссия из сотрудников Администраций Президента и руководителей государственных органов. Начальники департаментов по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) областей, городов Астаны, Алматы, Академии финансовой полиции Агентства назначаются Председателем Агентства по согласованию с Комиссией при Президенте Республики Казахстан по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах (ранее – по согласованию с Руководителем Администрации Президента). При этом Председатель Агентства, его заместители являются политическими государственными служащими.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 29 августа 2014 года № 900 Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан. Руководитель Агентства и его заместители – политические должностные лица и назначаются Президентом.

В связи с созданием нового антикоррупционного органа Казахстану важно учесть вопросы независимости, так как это одно из важных условий эффективной работы специализированных органов по борьбе с коррупцией. Коррупция в отличие от других преступлений часто распространена на разных уровнях власти и чем меньше на орган, который должен с ней бороться, можно оказывать влияние, тем эффективнее этот орган может работать. Международные стандарты и практика стран мира, где созданы антикоррупционные службы, содержит много примеров и решений, как на практике обеспечить независимость специализированного антикоррупционного органа³¹. В частности эти стандарты включают такие принципы: надлежащая, исчерпывавшая и стабильная правовая база; достаточные ресурсы и высоко квалифицированный персонал; прозрачный и основанный на объективных критериях отбор руководства; в законе указанная максимальная продолжительность пребывания на руководящих постах; способность службы исполнять свою работу без вмешательства, без согласования и ненадлежащих требований отчетности, особенно при уголовных расследованиях³².

В особенности, важно предусмотреть прозрачную и надлежащую процедуру назначения и увольнения руководства антикоррупционного ведомства. Процедура считается более совершенной, если глава специализированного учреждения назначается специальной комиссией или представителями разных ветвей власти на основе открытого и прозрачного конкурсного отбора. Цель такого отбора – выбрать политически нейтрального руководителя, с безупречной репутацией и компетентного в сфере борьбы с коррупцией и с опытом управления и стратегическим мышлением.³³

В позитивном аспекте следует отметить надлежащее финансирование и материально-техническое обеспечение органов финансовой полиции. Важно сохранить эту позитивную тенденцию финансирования и материально-технического обеспечения и с вновь созданным Агентством. Согласно полученной информации финансирование деятельности органов финансовой полиции производится из республиканского бюджета по бюджетным программам. Бюджетные программы определяют направление расходов бюджета, взаимоувязанные со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в стратегическом плане Агентства, имеющем показатели результата и объемы финансирования расходов бюджета. Динамика расходов по всем бюджетным программам Агентства характеризуется следующими данными: в 2010 году – 9,4 млрд. тенге (38,5 млн. евро), в 2011 году – 11,5 млрд. тенге, в 2012 году – 14,1 млрд. тенге, в 2013 году – 18,8 млрд. тенге (77 млн. евро) (с 2010 года по 2013 год рост выделенных бюджетных средств составляет 98,9 %).

Во время мониторингового визита эксперты были проинформированы о проведенной внеочередной аттестации сотрудников правоохранительных органов, в том числе Финансовой полиции. Основанием для проведения аттестации послужил Указ Президента Республики от 8 апреля 2012 г. № 292. По её результатам

³¹ ОЭСР, Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей, 2013 (только на английском языке).

³² См., например: Martin Kreutner, 10 Guiding Principles and Parameters on the Notion of Independence of AC Bodies, in Kreutner M. (ed.), Practice Meets Science, IACSS, Vienna, 2010.

³³ ОЭСР, Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей, 2013, стр. 26-27 (версия на английском языке).

высший руководящий состав финансовой полиции обновился на 85 %, средний – на 27 %. Во время визита также было отмечено, что такая аттестация является инструментом повышения профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов в рамках реформирования правоохранительной службы (в частности, в связи с принятием Закона «О правоохранительной службе»). Эксперты отмечают, что использование таких механизмов в отношении сотрудников антикоррупционных органов может затруднить их независимость, а поэтому требует крайне взвешенного подхода и применения только на основании закона.

Выводы

Институциональный механизм обеспечения формирования и реализации государственной антикоррупционной политики не получил достаточной правовой определённости со времени принятия рекомендации. Разработанные же изменения в законодательство в этой части существуют только в виде законопроекта. Также не состоялось изменений в части установления гарантий независимости антикоррупционного органа, в связи с чем остается риск ненадлежащего влияния на его деятельность. Эксперты подчёркивают важность обеспечения имплементации данного антикоррупционного стандарта и призывают органы власти Казахстана принять меры по выполнению настоящей рекомендации во время пересмотра нормативно-правовых актов в связи с созданием нового антикоррупционного органа, а также сохранить существующую позитивную тенденцию финансирования и материально-технического обеспечения органа.

Последние изменения в статусе Агентства финансовой полиции подтверждают проблемы с независимостью антикоррупционного органа, на которые указывалось в Отчете второго раунда и которые не были исправлены с того времени. Упразднение Агентства финансовой полиции и его слияние с другим ведомством – Агентством государственной службы произошло на основании указа Президента и, насколько известно мониторинговой группе, без предварительного обсуждения и обоснования этого решения. Это повлекло за собой также замену руководства и личного состава антикоррупционного органа. Сама возможность подобной реорганизации органа, ответственного за противодействие коррупции, изменения его полномочий и персонала таким образом не может не сказаться на его независимости. Такое положение дел является проблематичным с точки зрения статей 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции и стандартов независимости антикоррупционных органов³⁴.

Рекомендацию 1.6. Казахстан не выполнил и она остается в силе.

³⁴ См., например, Джакартское заявление касательно принципов антикоррупционных органов, Управление ООН по наркотикам и преступности, ноябрь 2012 г., в частности: «Принцип постоянности: Антикоррупционные органы должны, в соответствии с основными правовыми принципами своих стран, быть установлены на основании надлежащих и стабильных правовых рамок, таких как Конституция или специальный закон, для того, чтобы обеспечить непрерывность органа.» Источник: www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

Раздел II. Уголовная ответственность за коррупцию

2.1-2.2 Уголовные правонарушения и их элементы

Рекомендация 2.1.-2.2.

- Продолжить гармонизацию законодательства о коррупционных правонарушениях (Закон "О борьбе с коррупцией", Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях).
- Привести положения об уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в соответствие с международными стандартами, а именно:
 - установить уголовную ответственность за: обещание/предложение взятки, принятие обещания/предложения взятки, а также за просьбу взятки как оконченные составы коррупционных преступлений в публичном и частном секторах; дачу взятки и коммерческий подкуп в пользу третьих лиц; торговлю (злоупотребление) влиянием;
 - определить понятие взятки в Уголовном кодексе РК и установить, что предметом коррупционных преступлений и административных правонарушений могут быть как имущественные, так и любые другие (нематериальные) блага;
 - рассмотреть возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение.
- Обеспечить, чтобы определение уголовной ответственности за преступления, связанные с отмыванием денежных средств, соответствовало международным стандартам, и чтобы определения Уголовного кодекса РК и Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма" не противоречили друг другу.
- Установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерны совершенному преступлению. Ответственность должна наступать как за совершение определенными служебными лицами преступления, так и за ненадлежащий контроль со стороны руководящих органов/лиц такого юридического лица, что сделало возможным совершение коррупционного преступления. Провести дополнительные консультации с представителями предпринимателей по поводу установления уголовной ответственности юридических лиц и соответствующего законопроекта, а также предусмотреть отсрочку введения уголовной ответственности в действие.
- Проанализировать применение положений о деятельном раскаянии для административных и уголовных коррупционных правонарушений и, в случае необходимости, внести изменения которые бы исключали возможность необоснованного избежания ответственности.

Законодательные изменения. В положения законодательства Казахстана об ответственности за коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения со времени второго раунда мониторинга СПД были внесены такие изменения:

- 1) перечень «коррупционных преступлений», которые указаны в пункте 5 примечания к статье 307 УК РК, был дополнен новыми составами преступления: пункт б) части третьей статьи 177-1 (Создание и (или) руководство деятельностью финансовой (инвестиционной) пирамиды, совершенное лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения); пункт б) части третьей статьи 226-1 (рейдерство, совершенное лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения); превышение власти или служебных полномочий, а также бездействие власти, совершенные военнослужащими (статьи 380-1 и 380-2 УК);

- 2) изменены санкции некоторых коррупционных преступлений, а именно удалено такое наказание как штраф в размере заработной платы или другого дохода осужденного за определенный период (остался штраф в размере минимальных расчетных показателей³⁵ - см. далее описание дальнейших изменений относительно штрафов) – такие же изменения внесены во все остальные статьи УК, которые предусматривали подобные штрафы;
- 3) общие положения о конфискации дополнены положением о том, что конфискация касается также имущества, являющегося орудием или средством совершения преступления;
- 4) установлено, что лишение свободы не назначается за легализацию преступных доходов при добровольном возмещении в полном объеме имущественного ущерба, причиненного преступлением гражданину, организации или государству, кроме случая совершения этого преступления лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения (в новом УК это положение не распространяется на все составы преступлений легализации доходов);
- 5) расширен перечень преступлений, к которым не применяется срок давности – к преступлениям против мира и безопасности человечества, террористическим преступлениям были добавлены особо тяжкие преступления против личности, основ конституционного строя и безопасности государства, в сфере экономической деятельности, против общественной безопасности и общественного порядка. Коррупционные преступления этими изменениями не охвачены (в новом УК срок давности на коррупционные преступления не распространяется – см. далее);
- 6) изменена статья 231 УК «Коммерческий подкуп»: введена ответственность за общее покровительство или попустительство по службе в обмен на незаконное предоставление денег или другого имущества; введены новые составы – коммерческий подкуп в крупном (сумма более 500 МРП) и особо крупном (сумма более 2000 МРП) размерах;
- 7) законом от июля 2013 г. из Главы 30 Кодекса об административных правонарушениях была исключена статья 532 «Нарушение мер финансового контроля» (*«Умышленное непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством о борьбе с коррупцией, лицами, являющимися кандидатами на государственную должность либо на должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, а равно супругом (супругой) указанных лиц»*). При этом схожая, однако не идентичная, статья была включена в главу об административных правонарушениях в сфере налогообложения (новая статья 206-2 КоАП³⁶).

В июле 2014 года в Казахстане был принят **новый Уголовный кодекс** (см. текст выдержек в приложении), который должен вступить в силу 1 января 2015 года. Как и предыдущая редакция, кодекс содержит отдельную главу о коррупционных и иных преступлениях (уголовных правонарушениях – в новой редакции) против интересов государственной службы и государственного управления. По сравнению с действующей редакцией кодекса 1997 года внесены, в частности, следующие изменения:

- 1) определение терминов, которые используются в кодексе, вынесено в глоссарий в статье 3 нового Кодекса, что в целом позитивно, поскольку служит правовой определенности;
- 2) добавлены определения терминов "организационно-распорядительные функции" (*“предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными по службе лицами, а также применять меры поощрения и дисциплинарные взыскания в отношении подчиненных”*) и "административно-хозяйственные функции" (*“предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право управления и распоряжения имуществом, находящимся на*

³⁵ 1 МРП в 2014 году равнялся 1852 тенге (около 7,3 евро).

³⁶ “Умышленное непредставление деклараций о доходах и имуществе, являющихся объектом налогообложения, лицом, занимающим государственную должность, лицом, уволенным с государственной службы по отрицательным мотивам, а равно супругом (супругой) указанных лиц в сроки, установленные законодательством Республики Казахстан”.

балансе организации”), которые ранее отсутствовали в кодексе и определялись в нормативном постановлении Верховного Суда РК;

- 3) расширено определение термина “представитель власти” (“лицо, находящееся на государственной службе” вместо “должностное лицо государственного органа”; приведены примеры представителей власти – “сотрудник правоохранительного или специального государственного органа, органа военной полиции, военнослужащий, участвующий в обеспечении общественного порядка”). В УК 1997 г. определение “представителя власти” содержалось в статье 320 (“Оскорбление представителя власти”), но распространялось на весь кодекс;
- 4) расширена категория лиц, занимающих ответственную государственную должность, с включением в эту категорию лиц, занимающих согласно законодательству РК о государственной службе административную государственную должность корпуса «А»; уточнено, что в категорию «лиц, занимающих ответственную государственную должность» входят депутаты Парламента и судьи;
- 5) изменено определение понятия “лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций”: “государственный служащий в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе, депутат маслихата” вместо “должностные лица, депутаты Парламента и маслихатов, судьи и все государственные служащие в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе”;
- 6) к лицам, приравненным к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, отнесены служащие Национального Банка Республики Казахстан и его ведомств;
- 7) изменен подход к санкциям за коррупционные преступления (см. также далее соответствующий раздел этого отчета):
 - вместо штрафа в определенном фиксированном размере (определенное количество месячных расчетных показателей) введен штраф, кратный сумме взятки (например, за основной состав получения взятки – 50-кратная сумма взятки; основной состав дачи взятки – 20-кратный размер взятки);
 - при этом штраф, кратный сумме взятки, применяется как альтернативная санкция для всех составов получения или дачи взятки, тогда как ранее по квалифицированным составам применялось только лишение свободы;
 - в составах преступлений получения и дачи взятки деяния, совершенные должностными лицами и лицами, занимающими ответственную должность, перенесены в основные составы (ранее были квалифицированными составами), что привело к уменьшению санкций касательно этих лиц (например, если за УК 1997 года получение взятки лицом, занимающим ответственную должность, могло повлечь лишение свободы на срок от 5 до 10 лет, то за новым кодексом – на срок до 5 лет);
 - конфискация имущества предусмотрена как обязательная санкция за все составы получения взятки и как возможная санкция за отдельные составы дачи взятки;
 - вместо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на определенный срок введено обязательное пожизненное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью для всех составов коррупционных преступлений;
 - определено, что по коррупционным делам суды в обязательном порядке вносят представление о лишении осужденного наград и званий (ранее это оставалось на усмотрение суда);
- 8) изменены показатели крупного и особо крупного размера взятки: «крупный размер» увеличен с 500 МРП (около 3650 евро) до свыше 3000 (около 21900 евро) и не более 10000 МРП (около 73000 евро), а «особо крупный размер» увеличен с 2000 МРП (около 14600 евро) до свыше 10000 МРП;
- 9) субъектом получения взятки определено также “должностное лицо иностранного государства или международной организации”;
- 10) условное осуждение, освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением, освобождение от уголовной ответственности с установлением поручительства не применяются к лицам, совершившим коррупционное преступление;

- 11) к лицам, совершившим коррупционное преступление, не применяется срок давности как основание для освобождения от уголовной ответственности.

«Продолжить гармонизацию законодательства о коррупционных правонарушениях (Закон "О борьбе с коррупцией", Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях).»

Согласно ответам Казахстана на вопросник третьего раунда, каких-либо изменений в Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и Закон «О борьбе с коррупцией» для устранения несоответствий, упомянутых в отчете второго раунда, не вносилось. В ответах упоминался проект нового Уголовного кодекса, однако указывались его положения касательно субъектов ответственности, что будет рассмотрено ниже в рамках рекомендации 2.3.

Казахстан сообщает, что был проведен большой объем работы по усовершенствованию уголовного законодательства и эта работа продолжается, в частности утверждены новые Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях, внесены поправки в Закон о борьбе с коррупцией. Это, по мнению Казахстана, свидетельствует о частичном выполнении рекомендации.

Однако, проблемы, отмеченные в Отчете второго раунда, по мнению мониторинговой группы, остаются актуальными и после принятия новых редакций Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, которые вводятся в действие с 1 января 2015 года.

В статье 206-2 КоАП («Нарушение мер финансового контроля»), которая была введена в 2013 году (см. выше), отсутствует деяние «представление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе», хотя оно упоминается в пункте 5 статьи 9 Закона о борьбе с коррупцией, а пункт 5-1 этой же статьи Закона предусматривает, что деяния, указанные в пункте 5 статьи 9, совершенные умышленно, а также совершенные неоднократно, влекут административную ответственность. Таким образом, после внесенных изменений появилось еще одно несоответствие между разными законодательными актами. Этот недостаток сохранен в новом Кодексе об административных правонарушениях 2014 года. Кроме того, сохраняется неясность по пункту 6 этой же статьи Закона, которая предусматривает, что за деяния, указанные в пункте 5 статьи 9, совершенные впервые в течение трех лет после освобождения лиц от выполнения государственных или приравненных к ним функций, а также повторное совершение таких действий влекут установленную законом административную ответственность – при этом не упоминается обязательный элемент умышленности.

В новом УК, как и в предыдущей редакции кодекса, содержится перечень коррупционных преступлений. При этом, если согласно кодексу 1997 года условием коррупционности деяния было определено «получение лицами, их совершившими, имущественных благ и преимуществ», то в новом кодексе этого условия нет. Кроме того, в новом Уголовном кодексе Казахстана содержится отдельная Глава 9 «Уголовные правонарушения против интересов службы в коммерческих и иных организациях», которая состоит из пяти статей: «Злоупотребление полномочиями» (ст. 250), «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами, оценщиками, частными судебными исполнителями, медиаторами и аудиторами, работающими в составе аудиторской организации» (ст. 251), «Превышение полномочий служащими частных охранных служб» (ст. 252), «Коммерческий подкуп» (ст. 253) и «Недобросовестное отношение к обязанностям» (ст. 254). Большинство из указанных преступлений, по сути, криминализируют коррупцию в частном секторе, однако не отнесены к «коррупционным преступлениям». Также не отнесен к коррупционным состав преступления «Получение незаконного вознаграждения» (ст. 247 УК 2014 г.; ст. 224 в УК 1997 г.), который устанавливает ответственность за «незаконное получение работником государственного органа либо государственной организации, не являющимся лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, или приравненным к нему лицом, а равно работником негосударственной организации, не выполняющим управленческие функции, материального вознаграждения, льгот или услуг имущественного характера за выполнение работы или оказание услуги, входящих в круг его обязанностей».

Также, не совсем понятны критерии для признания конкретных составов преступлений коррупционными. Анализ положений нового УК РК показывает, что возникают проблемы с определением понятия «коррупционное правонарушение» и «коррупционное преступление», что в свою очередь может привести к искажениям и неточностям в отслеживании динамики изменения коррупционной преступности на основе статистических данных, а также к выбору подходов к борьбе с данной категорией преступлений.

Так, в ст. 3 УК РК (разъяснение некоторых понятий, содержащихся в УК) дан исчерпывающий перечень коррупционных преступлений. В частности, в данный список включены деяния, предусмотренные статьями 189 (пунктом 2) части третьей), 190 (пунктом 2) части третьей), 215 (пунктом 3) части второй), 216 (пунктом 4) части второй), 217 (пунктом 3) части третьей), 218 (пунктом 1) части третьей), 234 (пунктом 1) части третьей), 249 (пунктом 2) части третьей), 307 (пунктом 3) части третьей), 361, 362 (пунктом 3) части четвертой), 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 450, 451 (пунктом 2) части второй) и 452 УК.

Несмотря на имеющийся в УК перечень в ст.3, лишь часть их охвачена Главой 15 УК (Коррупционные и иные уголовные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления), из чего усматривается противоречие в содержании данных норм.

Можно предположить, что основным критерием при отнесении преступлений к категории коррупционных рассматривалось наличие квалифицирующего признака «лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность». Однако изучение норм Особой части УК РК показывает, что существенная часть составов преступлений, содержит квалифицирующий признак «с использованием своего служебного положения», который по своему охвату значительно шире, однако данные составы не вошли в перечень коррупционных преступлений.

Возникают сомнения в обоснованности включения в перечень коррупционных преступлений совершения, например, действий по выписке счета-фактуры без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность (пункт 4 части 2 статьи 216 УК) и невключения в данный перечень, например, торговли людьми лицом с использованием своего служебного положения, которое также содержит необходимые требования (субъект, мотив, цель). По мнению мониторинговой группы, при определенных обстоятельствах оба данных преступления могут одинаково рассматриваться как преступления, совершенные коррупционным путем.

В понятийном аппарате Закона РК «О борьбе с коррупцией» используется термин «правонарушения, связанные с коррупцией», который также не был принят во внимание при попытке систематизации коррупционных правонарушений.

В связи с данными упущениями, налицо наличие противоречий между положениями УК и других НПА, что привело к необоснованному рассмотрению в качестве коррупционных преступлений отдельных составов преступлений, совершенных коррупционным путем, при том, что часть коррупционных преступлений (коммерческий подкуп и т.д.), а также преступлений совершенных коррупционным путем, вообще не рассматривается в качестве таковых.

Можно подвергнуть критике подобную классификацию коррупционных преступлений и чисто по техническим причинам. В частности, хищение совершенное лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность в особо крупном размере, в соответствии с требованиями ст.13 УК РК, будет квалифицироваться по п.2 ч.4 ст.189 УК РК, при этом дополнительной квалификации по п.2 ч.3 ст.189 не требуется, в связи с чем формально не может рассматриваться как коррупционное преступление.

Кроме того, в связи с принятием нового УК РК, было дано следующее измененное определение термина лицо, занимающее ответственную государственную должность, – лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее согласно законодательству Республики Казахстан о государственной службе политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А».

Отдельная глава («Административные коррупционные правонарушения») содержится, как и ранее, в новом Кодексе об административных правонарушениях РК. Она предусматривает ответственность, в частности, за «Непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией» и «Принятие на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление». Эти правонарушения не являются

коррупционными в понимании Закона о борьбе с коррупцией, поскольку они не предусматривают передачу имущественных благ.

«Привести положения об уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в соответствие с международными стандартами, а именно:

- **установить уголовную ответственность за: обещание/предложение взятки, принятие обещания/предложения взятки, а также за просьбу взятки как оконченные составы коррупционных преступлений в публичном и частном секторах; дачу взятки и коммерческий подкуп в пользу третьих лиц; торговлю (злоупотребление) влиянием;»**

В ответах на вопросник третьего раунда мониторинга Казахстан указал, что вопрос введения уголовной ответственности за предложение/обещание или просьбу взятки рассматривался межведомственной рабочей группы по новым проектам УК и УПК и не был поддержан членами группы. При этом казахская сторона приводит ряд аргументов, которые, по ее мнению, должны обосновать такое решение. Ниже изложены эти аргументы и комментарии к ним.

Прежде всего стоит отметить, что рекомендации, которые были даны Казахстану, не являются уникальными; аналогичные рекомендации давались всем странам Стамбульского плана действий и основываются на четких и однозначных международных стандартах, которые содержатся в обязательных для стран-участниц документах (Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц). Аргументы против необходимости введения в качестве оконченных составов преступлений «обещания/предложения/просьбы взятки» неоднократно анализировались в отчетах СПД и были признаны несостоятельными – см. Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана (стр. 32), а также Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг. (стр. 68-70)³⁷. Также «покушение и приготовление» преступлений взяточничества не были признаны функционально эквивалентными указанным деяниям всеми другими международными мониторинговыми механизмами (например, ГРЕКО и Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества – см. ссылки в Итоговом отчете Сети ОЭСР за 2009-2013 гг.).

Важно учесть, что после утверждения Отчета о втором раунде мониторинга в Казахстане проводилась работа по разработке проекта нового Уголовного кодекса, который был принят в июле 2014 года и вступит в силу с 1 января 2015 года. Это предоставляло отличную возможность для выполнения рекомендаций. К сожалению, новый кодекс не содержит положений, которые отвечали бы рекомендациям СПД.

Аргументы органов власти Казахстана:

1) По мнению органов власти Казахстана, действия по «обещанию, предложению публичному должностному лицу неправомерного преимущества», по существу выражаются в сообщении должностному лицу, устно либо иным способом, намерения дать ему взятку. Признание намерения совершить преступление оконченным составом является неприемлемым для уголовно-правовой доктрины Казахстана. Уголовно наказуемыми могут признаваться только действия (бездействие), которые обладают общественной опасностью, влекут общественно опасный вред либо создают реальную угрозу его причинения.

Комментарий мониторинговой группы: В этом как раз и состоит противоречие международным стандартам, которые рассматривают обещание, предложение взятки, просьбу взятки, принятие обещания или предложения как деяния, которые имеют достаточную общественную опасность, чтобы рассматриваться в качестве оконченных составов преступлений и, более того, караться санкциями, не меньшими, чем за получение или дачу взятки. Например, в отчете о третьем раунде мониторинга Российской Федерации ГРЕКО отмечает, что *«согласно Конвенции Совета Европы коррупционные преступления считаются завершенными с момента совершения упомянутых односторонних актов взяткодателем или взяткополучателем. Поэтому Группа ГРЕКО по оценке считает, что предложение и обещание, просьба и принятие предложения или обещания, которые являются ключевыми составляющими правонарушений взяточничества согласно Конвенции, должны быть прямо криминализованы для того, чтобы четко*

³⁷ www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264204294-ru.

осудить такие действия, распространить на них те же правила, что и для дачи и получения взятки, и избежать пробелов в законодательном регулировании.»³⁸ Подобные выводы содержатся и в других отчетах ГРЕКО, а также в отчетах Рабочей группы ОЭСР по взяточничеству.

2) Казахстан также отмечает, что «в соответствии с теорией уголовного права идея признания начала preparatory acts моментом окончания преступления, распространяется только на особо тяжкие и тяжкие преступления, каковыми по действующему национальному уголовному законодательству простые составы дачи и получения взятки не являются. Преступления с усеченной конструкцией состава в Уголовном кодексе Республики Казахстан являются исключением из правил. К ним относятся, например, планирование, подготовка или развязывание агрессивной войны (ч.1 ст.156 УК РК), шпионаж (ст.166 УК РК), преступления террористического характера, однако приравнивание коррупционных преступлений к ним будет являться неадекватным ужесточением уголовной ответственности. Поэтому криминализация обещания или предложения неправомерного преимущества, а равно их принятия, в настоящее время преждевременна.»

Комментарий: Теория уголовного права не является незыблемым абсолютом, с развитием общественных отношений и международных стандартов она может и должна изменяться. Поскольку Казахстан согласился принять стандарты, закрепленные в международных документах, то это достаточное основание для изменения доктрины. Таким путем пошли и другие страны, в том числе страны СПД (Грузия, Азербайджан, Украина и другие). К тому же, как указывается в ответах Казахстана, даже действующий УК предусматривает соответствующие исключения, то есть установление ответственности за указанные коррупционные деяния может быть осуществлено без изменения положений Общей части УК.

3) Казахстан далее отмечает: «При этом, элементы состава взятки, предусмотренные статьей 15 КПК, как «предложение» и «обещание» неправомерного преимущества закреплены в Общей части УК РК, касающихся покушения и приготовления к совершению преступления (даче взятки) (статья 24 УК). В русском языке терминами «обещание» и «предложение» охватываются случаи одностороннего выражения намерения что-либо совершить. В соответствии с Руководством для законодательных органов по осуществлению КПК, в Конвенции под обещанием понимается достижение договоренности о передаче (получении) взятки. Такого рода действия в законодательстве Казахстана определяются сговором и оцениваются как вид приготовления. В соответствии с Руководством в Конвенции под предложением понимается одностороннее намерение что-либо совершить. Данное деяние в казахстанском законодательстве квалифицируется как приготовление к совершению преступления. Предложение взятки не предполагает соглашения между сторонами.»

Комментарий: В Отчете второго раунда мониторинга Казахстана в рамках СПД детально проанализировано, является ли покушение/приготовление к даче/получению взятки эквивалентными установлению уголовной ответственности за эти деяния как оконченные составы. В Отчете (стр. 32) были приведены такие причины для негативного вывода:

- Ответственность за приготовление к совершению преступления (ст. 24 УК РК) наступает только за тяжкие или особо тяжкие преступления, в то время как не все составы дачи взятки относятся к тяжким или особо тяжким (в частях первой и второй статьи 312 УК предусмотрены преступления средней тяжести). Следовательно, уголовная ответственность за обещание и предложение дачи взятки, не являющимися тяжким или особо тяжким преступлением, вообще не предусмотрена;
- Согласно ст. 24 УК ответственность за неоконченное преступление наступает, только если преступление не было доведено до конца по независящим от лица обстоятельствам, а в соответствии со ст. 30 УК лицо не подлежит ответственности, если оно добровольно и окончательно отказалось от доведения этого преступления до конца, даже если имеет место приготовление или покушение на преступление. Таким образом, лицо избежит уголовной ответственности, если откажется от своего предложения или обещания дачи взятки до получения однозначного отказа от потенциального взяткополучателя.
- Статьей 56 УК за неоконченное преступление предусмотрены меньшие санкции – срок или размер наказания не может превышать половины (для приготовления) или $\frac{3}{4}$ (для покушения) максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК за оконченное преступление. Такая «скидка» непропорциональна тяжести деяния в виде обещания или предложения взятки (поскольку речь идет об умышленной попытке подкупить служащего, которая не была доведена до конца по независящим

³⁸ См. Отчет ГРЕКО о третьем раунде мониторинга Российской Федерации (Тема I), стр. 22-23, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)6_RussianFed_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)6_RussianFed_One_EN.pdf).

от нарушителя обстоятельствам).

- Эффективность ответственности за обещание или предложение дачи взятки – нет необходимости ожидать окончания преступления и достаточно доказать факт обещания/предложения и соответствующий умысел, а не доказывать наличие умысла на дачу взятки, который был не реализован в силу независящих от лица обстоятельств.
- Привлечение к ответственности за обещание/предложение дачи взятки как неоконченное преступление не охватывает все практические ситуации, например, случай устного предложения, которое будет рассматриваться как проявление намерения дать взятку и без совершения минимальных действий, которые будут составлять приготовление или покушение на совершение дачи взятки, не будет наказуемым.

4) Казахстан далее сообщает, что включение в статью 312 УК (Дача взятки) терминов «обещание» и «предложение» дачи взятки приведет к неправильному ориентированию правоохранительных органов на выявление лишь отдельных признаков оконченного состава получения и дачи взятки, которые по сути должны квалифицироваться через покушение и приготовление на уголовное правонарушение и создаст проблемные вопросы при квалификации преступления и разграничение взяточничества и провокации. Этим самым при выявлении состава предложения и обещания взятки будет иметь место сбор доказательств без фиксации самого получения либо дачи взятки, что является основным доказательством взяточничества, без которого обвинение будет построено лишь на предположениях об умысле на совершение взяточничества. При этом, по мнению Казахстана, имеется вероятность того, что окончанный состав преступления получения и дачи взятки останутся без должного внимания при выявлении коррупционных преступлений.

Комментарий: Такие проблемы в правоприменении не будут иметь место, если в соответствующих статьях УК будет установлено, что «обещание» и «предложение» являются окончанными составами, наравне с дачей взятки. При этом цели уголовной ответственности за коррупционные деяния достигаются – более того, это даже приведет к усилению превенции коррупции, поскольку для привлечения к ответственности будет достаточно доказать умышленное деяние предложения/обещания или просьбы взятки, без необходимости ожидания и доказывания ответного действия. В ином случае более мягкая ответственность или даже отсутствие ответственности за предложение или обещание как за приготовление стимулирует совершение коррупционных деяний, поскольку субъект имеет возможность легко «отозвать» свое предложение/обещание/просьбу до получения позитивной реакции от другой стороны – это стимулирует предложение или просьбу взяток. Касательно разграничения взяточничества и провокации, то провокация дачи взятки запрещена для государственных должностных лиц (если речь идет именно о провокации, а не о разрешенной имитации дачи взятки в качестве оперативного мероприятия), а для других лиц предложение/обещание взятки будет рассматриваться как окончанный состав преступления.

«Этим самым при выявлении состава предложения и обещания взятки будет иметь место сбор доказательств без фиксации самого получения либо дачи взятки, что является основным доказательством взяточничества, без которого обвинение будет построено лишь на предположениях об умысле на совершение взяточничества.» - Не понятно, в чем тут состоит проблема, если доказательство умысла предложения или обещания взятки будет достаточно для установления ответственности за соответствующие деяния. При этом фиксация самого получения или дачи взятки действительно теряет смысл, если может быть доказано окончание преступления на основании предложения/обещания без необходимости доказывания наличия умысла на передачу/получение взятки.

«При этом имеется вероятность того, что окончанный состав преступления получения и дачи взятки останутся без должного внимания при выявлении коррупционных преступлений.» - Согласно передовой мировой практике расследование коррупционных преступлений не должно ограничиваться проактивными методами (поимка с поличным во время совершения коррупционной сделки), а наоборот активно использовать ретроспективные методы расследования (например, финансовые расследования), после того как деяние было совершено. В последнем случае, как правило, будет иметь место совершение дачи/получения взятки, которое можно будет установить путем отслеживания денежных средств, действий должностного лица по исполнению полномочий и так далее.

5) Казахстан также ссылается на пункт 9 статьи 30 Конвенции ООН против коррупции, согласно которому определение преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, входит в сферу внутреннего законодательства каждого государства-участника, а уголовное преследование и наказание за такие преступления осуществляются в соответствии с этим законодательством.

Комментарий: Согласно Руководству для законодательных органов по осуществлению КООНПК (параграфы 20-21), «...в пункте 9 статьи 30 Конвенции подтверждается принцип, согласно которому определение преступлений входит в сферу внутреннего законодательства Государств-участников. В государствах могут быть признаны в качестве уголовно наказуемых деяния, которые являются иными по своему охвату (например, два или несколько преступлений по внутреннему праву могут соответствовать одному преступлению, охватываемому Конвенцией), особенно когда это отражает ранее существовавшее законодательство или прецедентное право. 21. Следует подчеркнуть, что обязательные положения Конвенции устанавливают единый пороговый уровень, соответствия которому должны достичь все государства».

Таким образом, в Конвенции указывается, что положения национального законодательства могут по-разному имплементировать требования Конвенции, однако при этом обязательно достижение минимального уровня соответствия обязательным положениям. Кроме того, согласно пункту 1 статьи 65 Конвенции, каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, необходимые меры, включая законодательные и административные меры, для обеспечения осуществления своих обязательств согласно настоящей Конвенции. Таким образом, указанное положение Конвенции не может являться основанием для отказа от имплементации обязательных положений о криминализации отдельных коррупционных деяний, предусмотренных Конвенцией ООН против коррупции.

Следовательно, эта часть рекомендации Казахстаном не была исполнена.

Также, некоторые сомнения вызывает обоснованность правовой регламентации разграничения в действующем и новом УК РК получения подарков, преследуемого в дисциплинарном или административном порядке и уголовно наказуемым получением взятки. Так, Примечанием к статье 366 (Получение взятки) определено, что не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном или административном порядке получение впервые лицом, указанным в части первой настоящей статьи, имущества, права на имущество или иной имущественной выгоды в качестве подарка при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия (бездействие), если стоимость подарка не превышала двух месячных расчетных показателей (около 15 евро). Согласно ч.2 ст.115 ГК РК, к имуществу, среди прочего, относятся деньги, в связи с чем, получение подарка, преследуемого в дисциплинарном или административном, может выражаться в получении денежной суммы, что, на наш взгляд, является неприемлемым.

«установить уголовную ответственность за: ... дачу взятки и коммерческий подкуп в пользу третьих лиц;»

В ответах на вопросник Третьего раунда мониторинга Казахстан указывал, что Законом от 7 декабря 2009 №222-IV в статью 311 УК (Получение взятки) были внесены изменения, которыми криминализировали получение взятки должностным лицом в пользу третьих лиц («для себя или других лиц»). Таким образом, по мнению властей Казахстана, взяточничество, совершенное в пользу третьих лиц, криминализовано посредством установления уголовной ответственности за получение взятки в пользу третьих лиц. При этом действия, совершенные взяточдателем в пользу третьих лиц, охватываются диспозицией составов «Дача взятки» и «Коммерческий подкуп».

С таким объяснением сложно согласиться. «Дача взятки» и «получение взятки» являются разными составами преступлений, один состав не охватывает другой. Дача взятки в пользу третьего лица не может быть криминализована через состав получения взятки, поскольку последний касается действий взяткополучателя и не предусматривает ответственность взяточдателя. При этом непонятно, что мешает внести в статью 312 («Дача взятки») изменения, аналогичные тем, которые были внесены в статью 311 УК РК и прямо предусмотрели ответственность за получение взятки «для себя или других лиц». Именно такие изменения соответствовали бы ясным международным стандартам и рекомендации СПД³⁹.

Новый УК РК (ст. 367 «Дача взятки» и ст. 253 «Коммерческий подкуп») также не соответствует рекомендации предыдущего раунда.

³⁹ См. также Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 71.

«установить уголовную ответственность за: ... торговлю (злоупотребление) влиянием;»

Органы власти Казахстана указывают, что статья 18 (Злоупотребление влиянием в корыстных целях) Конвенции ООН против коррупции не подлежит обязательной криминализации правонарушения. В соответствии с требованиями данной статьи государства должны рассмотреть возможность признания злоупотребления влиянием в качестве уголовно наказуемого деяния. Данный вопрос был рассмотрен в рамках подготовки нового проекта УК РК.

Согласно Конвенции ООН против коррупции установление уголовной ответственности за данное деяние действительно является факультативным. Однако мониторинг Стамбульского плана действий не является мониторингом исполнения исключительно положений, включенных в Конвенцию ООН, тем более только ее обязательных положений. Мониторинг СПД основывается на широком перечне стандартов и Конвенция ООН является только одним из них. Так, например, злоупотребление («торговля») влиянием является обязательным для стран-участниц согласно Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 12). В целом, как отмечается в Итоговом докладе СПД за 2009-2013 гг. (стр. 77), *«поскольку механизм мониторинга в рамках Стамбульского плана действий формально не ограничен рамками каких-либо конвенций и охватывает широкие международные стандарты в сфере борьбы с коррупцией, то при его проведении злоупотребление влиянием рассматривалось как стандарт, который должен быть реализован всеми странами Стамбульского плана действий.»* Поэтому Казахстану была дана эта рекомендация, с которой он согласился, проголосовав за утверждение отчета о втором раунде мониторинга.

В ответах на вопросник Казахстан также ссылается на такие составы преступлений, как «Злоупотребление должностными полномочиями» (ст. 307 УК) и «Превышение власти или должностных полномочий» (ст. 308). Однако еще в Отчете о втором раунде мониторинга СПД было отмечено, что эти составы не охватывают всех элементов состава преступления «Злоупотребление влиянием в корыстных целях», предусмотренного ст. 18 Конвенции ООН против коррупции. В частности, действия «любых других лиц», не относящихся к категории «лиц, выполняющих государственные функции, или приравненных к ним лиц» вообще не криминализованы. Нельзя считать ответственностью за злоупотребление влиянием и предусмотренное статьей 313 УК «посредничество во взяточничестве», под которым понимается действие лица, которое, действуя по поручению взяткодателя или взятополучателя, непосредственно передает предмет взятки (п. 5 Нормативного постановления Верховного Суда РК №9). Тогда как преступление злоупотребления влиянием должно предусматривать ответственность за обещание/предложение/передачу незаконного преимущества лицу, которое утверждает, что может оказать незаконное влияние на служебное лицо, а также просьбу/получение/принятие предложения или обещания такого преимущества за такое влияние – независимо от того, было ли в действительности оказано такое влияние или привело ли оказанное влияние к нужному результату.

Новый Уголовный кодекс РК также не содержит рекомендованного состава преступления злоупотребления влиянием.

«определить понятие взятки в Уголовном кодексе РК и установить, что предметом коррупционных преступлений и административных правонарушений могут быть как имущественные, так и любые другие (нематериальные) блага;»

Органы власти Казахстана в ответах на вопросник отмечают, что понятие взятки в Республике Казахстан закреплено в диспозиции части 1 статьи 311 Уголовного кодекса (Получение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера для себя или других лиц за действия (бездействие) ...). Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции "имущество" означает любые активы, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них. В связи с чем, по мнению Казахстана, понятие «имущество» в определении «взятки» согласно УК РК включает в себя нематериальные блага.

Согласно положениям Конвенции ООН против коррупции об установлении уголовной ответственности за отдельные деяния (статьи 15-16, 18-19 21) предметом преступлений взяточничества и торговли влиянием является не «имущество», а «неправомерное преимущество». Термин «неправомерное преимущество» в

Конвенции ООН не определяется, однако в Руководстве для законодательных органов по осуществлению КООНПК (параграф 196) указывается, "уголовное наказание должно распространяться на те случаи, когда ни подарки, ни другие материальные предметы не предлагаются. Таким образом, неправомерное преимущество может представлять собой нечто материальное или нематериальное и иметь денежное или неденежное выражение".

Таким образом, понятие "преимущество" должно включать выгоды нематериального характера (т.е. выгоды, которые не представляют собой физический объект и ценность которых не подлежит точному измерению) и/или неденежного характера (т.е. не относящиеся к деньгам или не состоящие из них). Как отмечается в Пояснительном докладе к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию, важным аспектом при признании преимущества неправомерным является то, что правонарушитель (или любое другое лицо, например, его родственник) оказывается в лучшем положении, чем до совершения преступления, а также то, что он не имеет права на данную выгоду.

Примеры преимуществ нематериального характера включают: сексуальные отношения; разрешение вопроса ускоренными темпами или другие формы предпочтений; лучшие карьерные возможности, включая повышение по службе и горизонтальный перевод на лучшую позицию внутри организации; символические или почетные преимущества, например, получение титула или отличий; позитивное освещение в СМИ; получение именной стипендии или гранта на обучение; предоставление неоплачиваемой стажировки; сдача экзаменов в школе или прохождение других процедур отбора; т.д. Практика некоторых стран СПД позволяет распространить понятие преимущества на любую выгоду, к которой может быть приложена рыночная ценность, что, таким образом, позволяет включать в это понятие некоторые нематериальные выгоды. Однако подобный подход не в полной мере удовлетворяет требования международных стандартов, поскольку для некоторых типов выгод не существует законного рынка (например, для проституции), а ценность других с трудом поддается рыночной оценке (например, почетные звания)⁴⁰.

Как указывалось в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана, предмет взяточничества в Казахстане по-прежнему ограничен выгодами материального характера. Более того, примечание 5 к ст. 307 УК, которое устанавливает перечень коррупционных преступлений, ограничивает эти преступления только случаями «получения лицами, их совершившими, имущественных благ и преимуществ». Такой же подход закреплен и в Нормативном постановлении №9 Верховного Суда РК от 22.12.1995 о практике применения судами законодательства об ответственности за взяточничество, пункт 2 которого устанавливает, что предметом взятки могут быть деньги, ценные бумаги, материальные ценности, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате услуги, а также льготы, дающие право на имущество (производство строительных, ремонтных работ; предоставление санаторных или туристических путевок, проездных билетов; предоставление на льготных условиях ссуд или кредитов и т.п.).

Также не может считаться надлежащим определением понятия «взятка» формулирование, которое содержится в диспозиции части 1 статьи 311 Уголовного кодекса 1997 года и части 1 статьи 366 Уголовного кодекса 2014 года («Получение ... взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера ...»), поскольку оно указывает на «виды» взятки, но не содержит ее определение, а также оно касается только статьи 311 и не распространяется автоматически на статью 312 УК РК. Таким образом, Казахстану следует заменить понятие взятки на «неправомерное преимущество» и включить его четкое определение в Уголовный кодекс в соответствии с международными стандартами, упомянутыми выше.

Таким образом, как Уголовный кодекс РК 1997 года, как и новый кодекс 2014 года, в этой части не соответствуют международным стандартам и рекомендации СПД.

«рассмотреть возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение.»

Казахстан проинформировал, что в соответствии с пунктом 77 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года, утвержденным Указом от 18 декабря 2012 года № 449, были предусмотрены разработка и внесение в Парламент законопроекта по совершенствованию системы предупреждения, профилактики, пресечения и наказания за коррупционные

⁴⁰ Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 72.

правонарушения с усилением уголовной ответственности за их совершение. Ответственным за разработку проекта Закона было определено Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью. Указанный законопроект содержит поправки в Закон «О борьбе с коррупцией», предусматривающий введение понятия «незаконное обогащение», а также ответственность за совершение данного вида коррупционного правонарушения.

Следует отметить, что в рекомендации речь шла о рассмотрении возможности установления именно уголовной ответственности за незаконное обогащение, а не дисциплинарной или административной ответственности путем внесения изменений в Закон «О борьбе с коррупцией» или другие акты. В своих комментариях к проекту Отчета Казахстан указал, что возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение была рассмотрена в рамках подготовки проекта нового Уголовного кодекса. По итогам рассмотрения было принято решение отказаться от установления уголовной ответственности за незаконное обогащение, поскольку в случае установления такой ответственности на подозреваемого возлагалось бы бремя доказывания собственной невиновности, что в Казахстане считается несовместимым с принципом презумпции невиновности, который применяется в уголовных делах.

Этой информации недостаточно, чтобы установить, что такая возможность действительно была рассмотрена в полной мере. Как отмечается в методологии третьего раунда мониторинга СПД, при рекомендациях, которые требуют, чтобы страна рассмотрела возможность принятия определенных мер, «выполненной полностью» будет считаться рекомендация, если страна продемонстрирует, что возможность введения предлагаемых мер была рассмотрена, и было принято официальное решение, на основе такого рассмотрения, о целесообразности введения, либо же отказа от введения предлагаемых мер. Казахстан не предоставил материалов такого рассмотрения (например, протокол заседания органов по подготовке или рассмотрению проекта нового УК, публикации в СМИ об обсуждении такой возможности на официальном уровне и так далее). В тоже время, Казахстан предоставил публикации в Интернет СМИ, из которых следует, что вопрос введения уголовной ответственности обсуждался, что указывает на частичное выполнение этой части рекомендации.

«Обеспечить, чтобы определение уголовной ответственности за преступления, связанные с отмыванием денежных средств, соответствовало международным стандартам, и чтобы определения Уголовного кодекса РК и Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма" не противоречили друг другу.»

В июне 2014 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которым были внесены изменения, среди прочего, в Уголовный кодекс 1997 года и Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (Закон ПОД/ФТ). Законом в Уголовном кодексе РК 1997 г. название и пункт 1 статьи 193 УК РК были изложены в новой редакции (см. таблицу). Кроме того, по тексту Закона ПОД/ФТ слова «незаконным путем» были заменены на слова «преступным путем». В июле 2014 года Закон ПОД/ФТ был снова изменен Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного законодательства» (№227-V от 03.07.2014), который вводится в действие с 1 января 2015 г.

Таблица 9. Сравнение положений об ответственности за легализацию (отмывание) денег

Закон ПОД/ФТ (по состоянию на 1 октября 2014 г.)	Ст. 193 УК 1997 г. (до изменений от июня 2014 г.)	Ст. 193 УК 1997 г. (с изменениями от июня 2014 г.)	УК РК 2014 г.
Статья 1: ... легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, – вовлечение в законный оборот	Статья 193. Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем 1. Совершение финансовых операций и (или) других сделок с	Статья 193. Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем 1. Вовлечение в законный оборот денег и (или) иного имущества, полученных преступным	Статья 218. Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем 1. Вовлечение в законный оборот денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем,

денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем, посредством совершения сделок, а равно использование указанных денег и (или) иного имущества;	денежными средствами или иным имуществом, приобретенным преступным путем, либо иное использование указанных средств или имущества с целью сокрытия их преступного происхождения - ...	путем, посредством совершения сделок путем конверсии или перевода имущества, представляющего доходы от преступлений, сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, места нахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, если известно, что такое имущество представляет доходы от преступлений, а равно владение и использование этого имущества - ...	посредством совершения сделок в виде конверсии или перевода имущества, представляющего доходы от уголовных и (или) административных правонарушений, сокрытие или утаивание его подлинного характера, источника, места нахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежности, если известно, что такое имущество представляет доходы от уголовных и (или) административных правонарушений, а равно владение и использование этого имущества или посредничество в легализации денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем, если эти деяния совершены в значительном размере - ...
---	---	--	--

Определение уголовной ответственности за отмывание денег в части перечня действий, которые криминализированы, с изменениями от июня 2014 года и закрепленное в новом УК, в целом, как представляется, соответствует международным стандартам. Однако, в УК 2014 г. включен новый элемент – соответствующие деяния преследуются в уголовном порядке лишь в случае их совершения «в значительном размере». Согласно ст. 3 УК 2014 г., под значительным размером в ст. 218 кодекса понимается сумма, превышающая 2 000 МРП, т.е. более около 14 500 евро. Такое положение прямо противоречит международным стандартам – согласно Пояснительной записке к Рекомендации № 3 ФАТФ, преступление отмывания денег должно распространяться на любой тип имущества, независимо от его стоимости, которое непосредственно или опосредованно представляет доход от преступления⁴¹. Подобные законодательные изменения в других странах признавались ФАТФ несоответствующими международным стандартам и их рекомендовалось устранить (см., например, 6-й отчет ФАТФ по результатам выполнения рекомендаций взаимной оценки Российской Федерации⁴²).

Кроме того, определение легализации, которое содержится в Законе о ПОД/ФТ (см. таблицу), даже после внесения изменений в июне и июле 2014 г., отличается от определения, которое содержится как в действующем УК, так и в новом УК 2014 г.

⁴¹ См.: http://eurasiangroup.org/Rekomendacii_FATF.pdf.

⁴² Источник: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/FUR-Russian-2013.pdf, стр. 6: «После взаимной оценки, в 2010 году, Россия внесла изменения в свой Уголовный кодекс и декриминализовала легализацию денежных средств, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (отмывание своих преступных доходов), в сумме, не превышающей шесть миллионов рублей (приблизительно 150 000 евро или 200 000 долларов США) (ст. 174.1 Уголовного кодекса). Такое повторное введение порога ответственности объяснялось частично необходимостью концентрации внимания на отмывании, которое совершается третьими лицами. Однако, такой порог не соответствует Рекомендациям ФАТФ, и эта поправка привела к новому недостатку, который не существовал во время оценки. России было рекомендовано пересмотреть порог для установления уголовной ответственности за отмывание собственных преступных доходов и упразднить его без задержки. Россия удалила этот порог путем принятия Федерального закона №134-ФЗ, который изложил в новой редакции статьи 174 и 174.1 Уголовного кодекса с целью устранения декриминализации отмывания собственных преступных доходов ниже порога. Это изменение исправляет обнаруженный недостаток.»

Анализ диспозиции ст.218 УК РК показывает наличие в данной норме некоторых противоречий. Так, легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем, определено как вовлечение в законный оборот денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем, посредством совершения сделок в виде конверсии или перевода имущества, представляющего доходы от уголовных и (или) административных правонарушений, сокрытие или утаивание его подлинного характера, источника, места нахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежности, если известно, что такое имущество представляет доходы от уголовных и (или) административных правонарушений, а равно владение и использование этого имущества или посредничество в легализации денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем. В данном случае представляется необоснованным использование конструкции «полученных преступным путем» при совершении сделок с имуществом, представляющим доходы от административных правонарушений.

В свои письменных комментариях к проекту Отчета Казахстан отметил, что в июне 2014 года на 20-ом Пленарном Заседании ЕАГ рассматривался второй отчет о прогрессе по выполнению рекомендаций взаимной оценки ЕАГ, где с учетом принятого Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» определение «легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем» признано соответствующей Рекомендации 1 ФАТФ.

В публичном заявлении по итогам 20-го Пленарного заседания ЕАГ отмечен прогресс, достигнутый Казахстаном по устранению недостатков по ключевым и базовым рекомендациям, в частности, по Р.1, Р.5, Р.13, Р.23, Р.35, СР.I, СР.III, СР.IV, а также в отношении Р.6, Р.7, Р.8, Р.11, Р.15, Р.16, Р.18, Р.21, Р.29, Р.33 ФАТФ. Казахстан также сообщает, что в настоящее время Комитетом по финансовому мониторингу Министерства финансов РК разработана Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и ведется работа по разработке соответствующего Законопроекта, в котором будут внесены не реализованные рекомендации ФАТФ.

Следует отметить, что вывод ЕАГ о соответствии определения «легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем» международным стандартам касался Уголовного кодекса РК 1997 года с последними изменениями от июня 2014 г. Однако, в новом УК РК, который вступает в силу с 1 января 2015 г., это определение изменено и оно не в полной мере соответствует стандартам ФАТФ. При этом определение указанного понятия, которое содержится в Законе о ПОД/ФТ (с изменениями от июля 2014 г.), отличается как от УК 1997 года, так и УК 2014 г.

Таким образом, эта часть рекомендации Казахстаном по-прежнему не выполнена.

Также возникает вопрос последовательности в изменениях уголовного закона в части ответственности за легализацию (отмывание) денег – с разницей в один месяц Парламент Казахстана (в июне и июле 2014 г.) принял две различные редакции соответствующего состава преступления – в изменениях в Уголовный кодекс 1997 года и в новом Уголовном кодексе, который вступит в силу с 1 января 2015 года.

Следует отметить, что в ноябре 2011 года Уголовный кодекс был дополнен положением (часть 5-1 статьи 53), согласно которому, если санкция статьи, предусмотренная Главой 7 УК (“Преступления в сфере экономической деятельности”), по которой лицо признано виновным, предусматривает различные (альтернативные) виды наказаний, лишение свободы не назначается при добровольном возмещении в полном объеме имущественного ущерба, причиненного преступлением гражданину, организации или государству. При этом это положение не распространяется на лиц, совершивших преступление, предусмотренное пунктом а) части третьей статьи 193 УК – легализация (отмывание) денег, совершенное лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если оно сопряжено с использованием им своего служебного положения. К остальным составам преступления отмывания денег часть 5-1 статьи 53 УК применяется. Казахстан сообщил, что данные меры были приняты в целях вывода из «теневое» сектора экономики нелегального имущества.

Как отмечается органами власти Казахстана, это положение было введено в целях снижения давления на бизнес – закон предоставил возможность не назначать наказание в виде лишения свободы за экономические преступления при добровольном и полном возмещении виновным причиненного ущерба. То есть у лица, совершившего экономическое преступление, будет право выбора либо возместить причиненный им вред и

остаться на свободе, либо уклониться от его возмещения и получить реальный срок лишения свободы. Тем самым, по мнению Казахстана, закон будет стимулировать общественно полезное поведение виновных лиц.

В новом Уголовном кодексе 2014 г. это положение сохранено. Согласно статье 55, если статья или часть статьи Особенной части УК, по которой лицо признано виновным, предусматривает менее строгий, чем лишение свободы, основной вид наказания, лишение свободы не назначается при осуждении лица за совершение преступления: 1) небольшой или средней тяжести в случае, когда лицо добровольно возместило имущественный ущерб, загладило моральный и иной вред, причиненный преступлением; 2) в сфере экономической деятельности, за исключением предусмотренных статьями 218, 248 и 249 Уголовного кодекса, в случае, когда лицо добровольно возместило имущественный ущерб, причиненный преступлением. Статья 218 УК предусматривает ответственность за легализацию (отмывание) денег, которая таким образом полностью исключена из этого положения, что следует приветствовать.

Касательно **практического применения**, Казахстан предоставил детальную статистику в разрезе уголовных дел, возбужденных Агентством финансовой полиции (см. таблицу). В общем, в 2013 году по ст. 193 УК РК органами финансовой полиции было возбуждено 138 уголовных дел, что в 3,5 раз превышает показатель 2012 года – 39. За 4 месяца 2014 года было возбуждено 69 (в 2 раза больше в сравнении с аналогичным периодом 2013 года – 34). Из 138 дел, возбужденных в 2013 году, в 23 предикатным преступлением формально выступали коррупционные (см. ниже), однако среди них не было получения или дачи взятки в публичном или частном секторах.

Согласно другой статистической информации, предоставленной Казахстаном, по вступившим в законную силу приговорам:

- в 2011 году по ст.193 УК осуждено 9 лиц, из них к реальному лишению свободы приговорены 6 лиц, а 3 лицам, с применением ст.63 УК суд назначил условное осуждение;
- 2012 году по ст.193 УК осуждено 4 лиц, из них к реальному лишению свободы приговорено 1 лицо, 2 лицам, с применением ст.63 УК суд назначил условное осуждение, ограничение свободы назначено 1 лицу;
- 2013 году по ст.193 УК осуждено 5 лиц, все к реальному лишению свободы.

Сравнение этой статистики с количеством возбужденных уголовных дел указывает на низкий процент количества дел, доведенных до обвинительного приговора суда. Это ставит вопрос об эффективности работы правоохранительных органов Казахстана в части расследования отмывания преступных доходов. Также, как видно из таблицы, в 2013 году не было ни одного дела о легализации, предикатом по которому выступало бы получение или дача взятки.

Таблица 10. Статистика уголовных дел за отмывание денег, возбужденных Агентством финансовой полиции

Предикаты	Количество возбужденных уголовных дел по ст. 193 УК РК в 2013 году
Ст. 176 Присвоение или растрата вверенного чужого имущества	8 (5,7%), в т.ч. 3 по коррупционным преступлениям
Ст. 177 Мошенничество	35 (23,3%), в т.ч. 17 по коррупционным преступлениям
Ст. 182 Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием	1 (0,7%)
Ст. 183 Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем	3 (2,1%)
Ст. 183-1 Транспортировка, приобретение, реализация, хранение нефти и нефтепродуктов, а также переработка нефти без документов, подтверждающих законность их происхождения	66 (48,8%)
Ст. 192 Лжепредпринимательство	13 (9,4%)
Ст. 194 Незаконное получение и нецелевое использование кредита	1 (0,7%)
Ст. 209 Экономическая контрабанда	1 (0,7%)
Ст. 222 Уклонение от уплаты налога и (или) других обязательных платежей в бюджет с организаций	2 (1,4%)
Ст. 259 Незаконные изготовление, переработка, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо	5 (3,6%)

сбыт наркотических средств или психотропных веществ	
Ст. 307 Злоупотребление должностными полномочиями	3 (2,1%)
ИТОГО	138, в т.ч. 23 по коррупционным преступлениям или 16,6%

Важным практическим аспектом уголовного преследования дел об отмыывании денежных средств является автономный характер такого преследования. Легализация полученных преступным путем доходов должна признаваться отдельным преступлением и не зависеть от предыдущего приговора за совершенное предикатное преступление. Как отмечалось в Итоговом отчете СПД за 2009-2013 гг., у всех странах Стамбульского плана действий имеются трудности с имплементацией этого стандарта. Хотя это прямо не предусмотрено в уголовном законе, судебная практика по делам, связанным с отмыыванием денежных средств, обычно требует наличия приговора за предикатное преступление или, по крайней мере, чтобы предикатное преступление и отмыывание денежных средств подлежали уголовному преследованию и судебному рассмотрению совместно. Таким образом, объектом уголовного преследования фактически становится лишь отмыывание денег от собственных преступлений, а остальные формы легализации полученных преступным путем доходов не охватываются. Эта проблема существует и в Казахстане, что было подтверждено во время визита в страну. Ее следует устранить либо путем внесения изменений в Уголовный кодекс, либо при помощи разъяснения Верховного Суда РК.

«Установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерны совершенному преступлению. Ответственность должна наступать как за совершение определенными служебными лицами преступления, так и за ненадлежащий контроль со стороны руководящих органов/лиц такого юридического лица, что сделало возможным совершение коррупционного преступления. Провести дополнительные консультации с представителями предпринимателей по поводу установления уголовной ответственности юридических лиц и соответствующего законопроекта, а также предусмотреть отсрочку введения уголовной ответственности в действие.»

В своих ответах Казахстан, прежде всего, ссылается на статью 36 Кодекса об административных правонарушениях, согласно которой юридическое лицо подлежит административной ответственности за административное правонарушение, если предусмотренное особенной частью КоАП деяние было совершено, санкционировано, одобрено органом или лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом (в новом КоАП 2014 года это положение тоже предусмотрено, а также добавлены слова «или работником индивидуального предпринимателя и юридического лица, выполняющим организационно-распорядительные или административно- хозяйственные функции»). Если в нормах Кодекса не указано, применяются ли они к физическому или юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении того и другого лица, за исключением случаев, когда по смыслу данных норм они относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Следует отметить, что в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана уже был проведен анализ положений Кодекса об административных правонарушениях и был сделан ясный вывод о их недостаточности:

«Статьей 534 КоАП предусмотрена ответственность за предоставление юридическими лицами лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним, незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния. Существующая административная ответственность не является эффективной и действенной ответственностью юридических лиц за коррупцию в силу целого ряда причин, в частности: ответственность установлена только за одно коррупционное правонарушение; ответственность наступает только, если деяние было совершено, санкционировано, одобрено органом/лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом (ст. 36 КоАП); предусмотренные санкции по ст. 534 (штрафы от 100 до 5 тыс. долл. США; при повторном совершении – запрещение деятельности) не являются действенными и пропорциональными.

Кроме того, статья 534 КоАП предусматривает административную ответственность юрлица,

«если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния». Поскольку на момент подготовки отчета в законодательстве Казахстана еще не была введена возможность уголовной ответственности юридических лиц, такое положение ведет к исключению ответственности юридического лица в случае совершения физическим лицом коррупционного преступления. Это, очевидно, делает корпоративную ответственность неэффективной и оставляет возможность привлечения юрлица к ответственности только за незначительные административные коррупционные правонарушения.»

К этому можно добавить, что антикоррупционные конвенции Совета Европы и ООН содержат конкретное обязательство установить ответственность юридических лиц за коррупционные преступления, описанные в их текстах (согласно Конвенции СЕ - за активное взяточничество, злоупотребление влиянием и отмывание денежных средств; согласно Конвенции ООН - за все преступления, установленные в соответствии с данной Конвенцией). Это означает, что даже если установлена административная ответственность юридических лиц, она должна содержать отсылку к уголовным преступлениям, которые соответствуют требованиям указанных конвенций, или же составы административных правонарушений должны повторять соответствующие уголовные преступления⁴³.

Далее Казахстан отмечает, что в рамках разработки проекта Уголовного кодекса проводилось обсуждение вопроса введения уголовной ответственности юридических лиц. Изучение позиций заинтересованных государственных органов, научных кругов и представителей предпринимательства обозначило ряд проблемных вопросов, которые необходимо решить до введения данного института. Такими вопросами, согласно информации Казахстана, являются:

- 1) Юридическое лицо – это специфический правовой субъект, оно не обладает собственным сознанием и волей, поэтому к нему не применимо понятие вины. Оно не может выступать субъектом преступления, не может быть признано виновным. Без этого не возникает состава преступления, а соответственно основания для уголовной ответственности.
- 2) В отношении юридического лица невозможно применить ряд принципов правосудия, предусмотренных статьей 77 Конституции. В частности, это касается личной, а не коллективной виновной ответственности и права личного присутствия при судопроизводстве.
- 3) Несмотря на то, что Концепция правовой политики Республики Казахстан на период до 2020 года ставит задачу ввести уголовную ответственность юридических лиц (*это мотивируется необходимостью исполнения принятых Казахстаном международных обязательств по установлению ответственности юридических лиц за участие в коррупционных преступлениях, организованной преступности, отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма*), ратифицированные Казахстаном Конвенции ООН против коррупции, против транснациональной организованной преступности и Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма предоставляют выбор. С учетом национальных правовых принципов ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.
- 4) Есть основания полагать, что этот институт – потенциальная угроза дестабилизации хозяйственной и иной экономической деятельности. Нельзя исключать вероятность снижения инвестиционной привлекательности страны и предпринимательской активности.

С учетом вышеизложенного, как сообщается, введение уголовной ответственности юридических лиц было признано преждевременным.

Следует отметить, что органы власти Казахстана пересмотрели свою позицию по этому вопросу. Как упоминалось в Отчете о втором раунде, в мае 2010 года Правительство РК внесло в Парламент проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросу введения уголовной ответственности юридических лиц», который в декабре 2010 г. был принят в первом чтении. Как отмечается в ответах на вопросник третьего раунда, законопроект был рассмотрен на Совете по экономической политике и Межведомственной рабочей группе по совершенствованию уголовного, уголовно-процессуального законодательства и законодательства об оперативно-розыскной деятельности при Генеральной прокуратуре, а также по нему проведены антикоррупционная и научная экспертизы. Вместе с тем по инициативе Агентства финансовой полиции законопроект был отозван из Мажилиса Парламента постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 марта 2012 года № 324. *«Итоги почти двухлетней работы по законопроекту показали, что депутатский корпус не пришел к однозначному мнению. При этом, противниками введения института уголовной ответственности юридических лиц*

⁴³ Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 83.

выступили представители бизнес-сообщества, поскольку введение данного института может привести к серьезным негативным последствиям для экономики страны. В частности, усилится административное давление на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов, будут созданы дополнительные условия для коррупции и рейдерских схем, что, в свою очередь, приведет к выводу активов за рубеж.»

Казахстану было также рекомендовано провести дополнительные консультации с представителями предпринимателей по поводу установления уголовной ответственности юридических лиц и соответствующего законопроекта. Казахстан указывает, что в рамках разработки проекта Уголовного кодекса проводилось обсуждение вопроса введения уголовной ответственности юридических лиц и изучение позиций заинтересованных государственных органов, научных кругов и представителей предпринимательства. Однако, более детальная информация о проведенных консультациях не была предоставлена (когда, с какими организациями, в какой форме и так далее).

В этой связи важно также напомнить, что в рекомендации речь не шла об обязательном установлении именно уголовной ответственности. Форма ответственности юридических лиц остается на усмотрении властей страны; однако положения об ответственности должны соответствовать стандартам эффективности и действенности.

В целом, эта часть рекомендации Казахстаном не была выполнена.

«Проанализировать применение положений о деятельном раскаянии для административных и уголовных коррупционных правонарушений и, в случае необходимости, внести изменения которые бы исключали возможность необоснованного избежания ответственности.»

Казахстан предоставил следующую информацию:

Касательно административного судопроизводства

В результате проведенного анализа было установлено, что в связи с малозначительностью правонарушения и деятельным раскаянием правонарушителя (статьи 67, 68 КоАП) в 2011 году из 509 прекращенных административных дел по указанным основаниям производство прекращено по 272 делам, что составило 53,4%, в 2012 году из 168 прекращено 71 (42,2%), в 2013 году из 52 прекращено 20 (38,4%).

Согласно действующему КоАП (ст. 67) лицо, впервые совершившее административное правонарушение, может быть освобождено судьей, органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, от административной ответственности, если это лицо после совершения правонарушения добровольно возместило причиненный ущерб или иным образом загладило причиненный правонарушением вред.

В новой редакции КоАП, принятой в июле 2014 г., эта статья была исключена – как отметило Министерство юстиции РК – в связи с отсутствием дифференциации и четкой регламентации критериев применения ст. 67 на практике, которые привели к различному толкованию и к не единообразному применению данной нормы по схожим делам. К примеру, за не отражение в декларации незначительной суммы пенсионного накопления лицо привлекается к ответственности с наложением административного взыскания, а за сокрытие от декларирования различного рода недвижимого имущества и других доходов лицо освобождается от ответственности на основании указанной нормы. Такой же подход имеется и в разграничении субъектов, когда рядовые и технические сотрудники государственных органов привлекаются к ответственности, а должностные лица более высокой категории освобождаются от ответственности.

Эта часть рекомендации (касательно изучения и исправления положений о деятельном раскаянии относительно административных правонарушений) была выполнена.

Касательно уголовного судопроизводства

В 2013 г. фактов применения ст. 65 УК 1997 года было 48, в том числе по делам о тяжких преступлениях в отношении лиц, способствующих раскрытию преступлений, совершенных организованными группами.

Положения ст. 65 УК (см. таблицу ниже) о деятельном раскаянии распространяются на все преступления, в том числе на коррупционные. Часть первая указанной статьи распространяется на все коррупционные преступления небольшой или средней тяжести, а часть вторая - на все коррупционные преступления, в том числе тяжкие или особо тяжкие, если лицо, привлекаемое к уголовной ответственности, активно способствовало предотвращению, раскрытию или расследованию преступлений, совершенных организованной группой, преступным сообществом (преступной организацией), транснациональной организованной группой, транснациональным преступным сообществом (транснациональной преступной организацией) или устойчивой вооруженной группой (бандой), изблечению других соучастников преступлений, совершенных организованной группой, преступным сообществом (преступной организацией), транснациональной организованной группой, транснациональным преступным сообществом (транснациональной преступной организацией) или устойчивой вооруженной группой (бандой).

Принимая во внимание вышеизложенное, органы власти Казахстана считают, что нормы ст. 65 УК должны распространяться на коррупционные преступления (как и предусмотрено в новом УК), поскольку реально помогают следствию в раскрытии сложных, тяжких и особо тяжких, в том числе коррупционных преступлений. При этом, применяя указанную статью нельзя утверждать, что лицо необоснованно избежало уголовной ответственности, поскольку оно своими действиями доказало, что может стать на путь исправления без применения к нему репрессивных мер уголовного наказания.

Таблица 11. Сравнение положений Уголовных кодексов РК касательно деятельного раскаяния

УК РК 1997 г.	УК РК 2014 г.
<p>Статья 65. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием</p> <p>1. Лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно после совершения преступления добровольно явилось с повинной, или способствовало раскрытию преступления, или иным образом загладило нанесенный преступлением вред.</p> <p>2. Лицо, совершившее преступление, за исключением тяжкого или особо тяжкого преступления против личности, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно активно способствовало предотвращению, раскрытию или расследованию преступлений, совершенных организованной группой, преступным сообществом (преступной организацией), транснациональной организованной группой, транснациональным преступным сообществом (транснациональной преступной организацией) или устойчивой вооруженной группой (бандой), изблечению других соучастников преступлений, совершенных организованной группой, преступным сообществом (преступной организацией), транснациональной организованной группой, транснациональным преступным сообществом (транснациональной преступной организацией) или устойчивой вооруженной группой (бандой).</p> <p>3. Лицо, совершившее преступление иной категории, при наличии условий, предусмотренных в частях первой и второй настоящей статьи, может быть освобождено от уголовной ответственности лишь в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса.</p>	<p>Статья 65. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием</p> <p>1. Лицо, совершившее уголовный проступок либо впервые совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности с учетом личности виновного, его явки с повинной, способствования им раскрытию, расследованию уголовного правонарушения, заглаживания им вреда, нанесенного уголовным правонарушением.</p> <p>2. Положения части первой настоящей статьи не распространяются на лиц, совершивших террористическое преступление, экстремистское преступление, преступление, совершенное в составе преступной группы, преступление против половой неприкосновенности малолетних, тяжкое или особо тяжкое преступление против личности, за исключением случаев, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса.</p>

Кроме того, в обоснование положений о деятельном раскаянии Казахстан отметил, что освобождение от уголовной ответственности на этом основании имеет важное практическое значение. В совершении

коррупционных преступлений, как правило участвуют два и более лиц, что повышает его общественную опасность. Стимулирование же лиц на освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, позволяет привлечь к уголовной ответственности не только исполнителей, но и организаторов, пособников и подстрекателей. При этом отмечается, что коррупция носит все более системный и масштабный характер и указанная норма способствует раскрытию коррупционных преступлений.

Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием является нереабилитирующим основанием, то есть лицо, фактически считается привлеченным к уголовной ответственности, что влечет определенные правовые последствия, в виде запрета занимать определенные должности на государственной службе. В этой связи, в новом УК РК сохранено положение, регламентирующее возможность применения к лицам, совершившим коррупционное правонарушение основания для освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием.

В комментариях Казахстана также указывается, что “вопрос установления конкретных сроков, в период которых лицо должно раскаяться, будет еще изучаться”.

Целью данной нормы является не только побудить лицо к раскаянию, но и склонить к активному способствованию раскрытию преступления и устранению вредных последствий содеянного. Раскаяние сопровождается явкой с повинной и может наступить как до возбуждения уголовного дела, так и на любой стадии уголовного процесса. Раскаявшимся может быть признано и лицо, которое не считает свои действия неправильными, однако совершает требуемые законом действия ввиду неотвратимости наказания, желая облегчить свою участь.

Законодатель не придает правового значения мотивам явки с повинной, которые могут быть самыми разными (раскаяние, стремление покончить с преступным прошлым; желание снять подозрение с невинного человека или пресечь преступную деятельность соучастников; жалость или сострадание к потерпевшему; желание скрыть другое, более тяжкое преступление или ввести следствие в заблуждение; страх перед разоблачением). Институт деятельного раскаяния призван стимулировать преступника к возмещению причиненного преступлением ущерба. Кроме того, отражает стремление государства уменьшить расходы, связанные с расследованием и рассмотрением дела.

Следует отметить, что Отчет о втором раунде мониторинга не ставил под сомнение целесообразность существования института деятельного раскаяния как такового; подобные положения применяются в различных странах и могут действительно быть полезными для выявления и раскрытия коррупционных преступлений. В то же время, соответствующие положения могут использоваться ненадлежащим образом, в том числе для ухода от ответственности, если они сформулированы слишком широко. Особенно в случае, когда освобождение от ответственности имеет автоматический характер и не оставляет прокурору или судье выбора в плане оценки конкретных обстоятельств дела. Взяткодатель может использовать этот механизм защиты в своих целях, шантажируя или оказывая давление на взяточполучателя для того, чтобы получить от него дальнейшие преимущества, или сообщая о преступлении спустя длительное время после момента его совершения, когда он узнает, что правоохранительные органы могут самостоятельно выявить совершенное преступление⁴⁴.

Как отмечалось в Итоговом отчете СПД за 2009-2013 гг., если принимается решение оставить в законодательстве положения о деятельном раскаянии, следует предусмотреть определенные гарантии против возможных злоупотреблений его использованием:

- они не должны применяться автоматически – у суда должна быть возможность принять во внимание различные обстоятельства, например, мотивы правонарушителя;
- они должны действовать только в течение короткого периода времени после совершения преступления и в любом случае – до момента, когда правоохранительные органы получили информацию о преступлении из других источников;
- сообщающий о преступлении взятокдатель обязан сотрудничать с компетентными органами и оказывать содействие в уголовном преследовании взяточполучателя⁴⁵;

⁴⁴ См., среди прочего, отчеты ГРЕКО о третьем раунде оценивания Хорватии (§57, <http://www.coe.int>), Латвии (§96, <http://www.coe.int>), БЮР Македонии (§74, <http://www.coe.int>), Молдовы (§64, <http://www.coe.int>), Польши (§70, <http://www.coe.int>), Румынии (§112, <http://www.coe.int>).

⁴⁵ В отчете о третьем раунде оценивания России (§66, <http://www.coe.int>) ГРЕКО отметила, что внесенные в мае 2011 изменения в законодательство, требующие от взятокдателя активно способствовать выявлению и/или

- они не должно применяться в случае, если взятка было инициирована самим взятодателем;
- взятка не должна возвращаться взятодателю и должна быть конфискована в обязательном порядке⁴⁶.

Кроме того, Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества возражает против применения деятельного раскаяния как такового к преступлениям подкупа иностранных публичных должностных лиц. Если в случае взяточничества, совершенного внутри страны, механизм деятельного раскаяния может способствовать раскрытию соответствующего преступления и уголовному преследованию публичных должностных лиц, в случае подкупа иностранного должностного лица гарантий того, что оно подвергнется уголовному преследованию, нет. *«Если это имеет место, то данный механизм освобождения от ответственности бесполезен: факт преступления может стать известным, но правонарушители остаются безнаказанным и цели правосудия остаются нереализованными»*⁴⁷.

В целом, Казахстан провел определенный анализ применения положений о деятельном раскаянии в административным и уголовном производстве и даже предусмотрел определенные изменения в новых УК и КоАП. Однако, как представляется, при этом не были рассмотрены конкретные замечания, которые содержались в Отчете о втором раунде, и проведенный анализ эти вопросы не охватывал. Только в своих дополнительных комментариях Казахстан отметил, что “вопрос установления конкретных сроков, в период которых лицо должно раскаяться, будет еще изучаться”. Это, однако, не может считаться надлежащим исполнением этой рекомендации.

Помимо этого, в ходе мониторинга установлены другие основания для более широкого анализа применения положений законодательства о деятельном раскаянии для уголовных коррупционных правонарушений и рассмотрения вопроса о внесении изменений, которые бы исключали возможность необоснованного избежания ответственности.

В частности, нормы, предусматривающие ответственность за взяточничество в Казахстане в основном направлены на выявление фактов получения взяток со стороны должностных лиц, при этом, лица, подстрекающие к взяточничеству и непосредственно дающие взятки, при определенных обстоятельствах избегают ответственности, что может негативно влиять на эффективность профилактики данных преступлений.

Как показывает практика, значительная часть преступлений данной категории совершается по инициативе взятодателей, подстрекающих государственных служащих к подкупу.

Согласно Примечанию 2 ст. 367 УК (дача взятки) лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство взятки со стороны лица, указанного в части первой статьи 366 УК РК, или если это лицо добровольно сообщило правоохранительному или специальному государственному органу о даче взятки.

Таким образом, данная норма также должна рассматриваться в контексте ранее данной рекомендации, так как сообщение лицом о ранее совершенном преступлении содержит в себе некоторые элементы освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием (других подходящих оснований в УК нет), хотя напрямую в примечании этого не указано.

Вместе с тем, необходимо также отметить, что если лицо передало взятку под вымогательством со стороны взятополучателя, оно не может быть привлечено к уголовной ответственности ни при каких обстоятельствах.

Наличие данных норм способствует совершению преступлений, поскольку лицо, подстрекая госслужащего, активными действиями склоняя его к совершению преступления, может посредством дачи взятки добиться желаемой выгоды (например, заключения контракта), а в последующем сообщить об этом в правоохранительные органы и уйти от ответственности, сохранив при этом приобретенную выгоду.

расследованию преступления (чтобы иметь право прибегнуть к механизму деятельного раскаяния), могут ограничить риски злоупотребления этим механизмом. В тоже время у экспертов ГРЕКО были опасения относительно других представленных в законодательстве России аспектов этого механизма защиты.

⁴⁶ См. среди прочего, отчеты о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по Казахстану (с. 34-35, <http://www.oecd.org>) и Кыргызстану (с. 27, <http://www.oecd.org>).

⁴⁷ Отчет 2 фазы по Словакии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, §160, <http://www.oecd.org>.

Подобные нормы, способствующие безнаказанному совершению коррупционных преступлений, являются наследием советского законодательства. В международной практике указанные нормы отсутствуют либо предусмотрены конкретные сроки обращения в правоохранительные органы после совершения преступления о даче взятки (например, в Испании 10 суток).

Рекомендация 2.1.-2.2. Казахстаном не выполнена и остается в силе.

2.3. Определение государственного должностного лица

Рекомендация 2.3.

- **Гармонизировать положения Уголовного кодекса РК, определяющие субъектов ответственности за коррупционные преступления. Обеспечить распространение законодательства об ответственности за коррупционные правонарушения на всех лиц, наделенных государственными полномочиями.**
- **Установить уголовную ответственность иностранных должностных лиц за все составы взяточничества, а также определить понятие таких лиц в соответствии с международными стандартами.**

«Гармонизировать положения Уголовного кодекса РК, определяющие субъектов ответственности за коррупционные преступления.»

В статье 3 нового УК РК 2014 г. даны определения субъектов коррупционных правонарушений, в том числе таких терминов как «лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций», «лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций», «должностное лицо», «лицо, занимающее ответственную государственную должность», «лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации» (см. Приложение с текстом соответствующих определений).

Эти определения в целом дублируют те, которые содержатся в примечании к статье 307 действующего УК (с незначительными отличиями). Включение этих определений в общую часть нового УК решает часть проблемных аспектов, упомянутых в Отчете о втором раунде, а именно нечеткость сферы действия определений в примечании к статье 307.

В то же время, остается нерешенной проблема определения «лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации». В Отчете о втором раунде мониторинга указывалось, что субъектом ответственности по статьям 228, 231 и 232 УК является «лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации». Согласно примечанию к статье 228, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации в статьях УК признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления либо организацией, доля государства в которой составляет не менее тридцати пяти процентов. Таким образом, это определение «организаций» не исключает государственные организации (под которыми понимаются, как представляется, среди прочего, государственные учреждения). Однако «лица, исполняющие управленческие функции в государственных организациях» являются субъектами ответственности также по статьям 307, 308, 310, 311, 314, 315 УК (как часть определения «лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций»). Соответственно, не понятно по какой статье УК будут нести ответственность эти лица. Эта проблема сохранилась и в новом Уголовном кодексе.

Кроме указанных терминов, в новом УК можно найти определение других важных в этом контексте терминов («организационно-распорядительные функции», «административно-хозяйственные функции», «представитель власти» - см. Приложение). Включение этих определений непосредственно в текст кодекса соответствует Отчету о втором раунде мониторинга. Кроме того, определение «представителя власти»

отличается от соответствующего определения, которое содержится в ст. 320 действующего УК и которое критиковалось в Отчете о втором раунде мониторинга.

Следует также отметить, что определения указанных понятий в Законе «О борьбе с коррупцией» пока что не приведены в соответствие с новым Уголовным кодексом.

«Обеспечить распространение законодательства об ответственности за коррупционные правонарушения на всех лиц, наделенных государственными полномочиями.»

Указанная рекомендация основывалась на положениях Отчета о втором раунде мониторинга о том, что было не понятно, являются ли присяжные заседатели субъектами ответственности за коррупционные правонарушения, поскольку Закон «О присяжных заседателях» от 16.01.2006 №121-III не определяет четко их статус. Такой же вопрос был поставлен в отношении сотрудников правоохранительных органов, служба в которых регулируется специальным законодательством. Отчет рекомендовал внести соответствующие изменения в законодательство об ответственности за коррупционные правонарушения и обеспечить распространение его действия на всех публичных служащих и лиц, исполняющих публичные функции.

При ответе на вопрос, распространяется ли ответственность за коррупционные правонарушения на присяжных и сотрудников правоохранительных органов, служба в которых регулируется специальным законодательством, и на основании каких положений законодательства, Казахстан сослался на статью 3 Закона «О борьбе с коррупцией», а также отметил, что на основании положений УК, КоАП, Законы РК «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», «О специальных государственных органах Республики Казахстан», «О национальной безопасности Республики Казахстан», «О правоохранительной службе», «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» ответственность за коррупционные правонарушения распространяется на вышеназванные лица.

Закон РК о правоохранительной службе действительно определяет правоохранительную службу как особый вид государственной службы на должностях в правоохранительных органах. Под сотрудником правоохранительного органа понимается гражданин Республики Казахстан из числа работников правоохранительных органов, которому присвоено специальное звание или классный чин. Согласно определениям, которые содержатся в новом Уголовном кодексе и Законе о борьбе с коррупцией, «лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций» являются в том числе государственные служащие в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе. Кроме того, согласно новому определению в Уголовном кодексе 2014 года под «представителем власти» понимается в тому числе сотрудник правоохранительного органа; в свою очередь, лицо, осуществляющее функции представителя власти, является должностным лицом согласно УК. Таким образом, положения об ответственности в новом Уголовном кодексе ясно охватывают сотрудников правоохранительных органов.

Относительно присяжных заседателей, то они не являются государственными служащими и их нельзя отнести ни к одной из категорий, охваченных определениями в Уголовном кодексе (обеих редакциях). Ближе всего к ним понятие «должностных лиц», к которым относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти. Однако, под представителем власти понимается лицо, находящееся на государственной службе. Таким образом, как представляется, присяжные заседатели не охвачены положениями об ответственности за коррупционные правонарушения и эта часть рекомендации выполнена лишь частично. Казахстан дополнительно сообщил, что вопрос включения присяжных в круг субъектов ответственности за коррупционные преступления будет рассмотрен во время дальнейшего усовершенствования уголовного законодательства.

«Установить уголовную ответственность иностранных должностных лиц за все составы взяточничества, а также определить понятие таких лиц в соответствии с международными стандартами.»

Касательно установления уголовной ответственности иностранных должностных лиц «за все составы взяточничества» Казахстан отмечает, что согласно примечанию к статье 311 УК к должностным лицам применительно к данной статье и статье 312 Уголовного Кодекса относятся должностные лица, указанные в примечаниях к статье 307 настоящего Кодекса, а также должностные лица иностранных государств или международных организаций. *«Таким образом, уголовная ответственность иностранных должностных лиц за все составы взяточничества установлена.»*

Однако с этим выводом нельзя согласиться по причинам, которые были указаны в Отчете о втором раунде мониторинга (и которые, собственно, и стали основанием для рекомендации): «Законом от 21.07.2007 статью 311 УК (“Получение взятки”) было дополнено примечанием 4, в котором указано, что к должностным лицам применительно к этой статье и статье 312 УК (“Дача взятки”) относятся также должностные лица иностранных государств или международных организаций. Однако в указанных статьях «должностные лица» являются субъектами только квалифицированных составов преступлений (ч. 2 ст. 311 и ч. 2 ст. 312), в остальных составах упоминаются другие субъекты («лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, либо приравненное к нему лицо», «лицо, занимающее ответственную государственную должность» - детальнее см. выше). Таким образом, на должностных лиц иностранных государств и международных организаций действие статей 311-312 УК распространено только частично, что не соответствует рекомендации ОЭСР.”

В то же время эта проблема решается в новом Уголовном кодексе РК, в соответствии со статьями 366-367 которого уголовная ответственность “должностного лица иностранного государства или международной организации” установлена за все составы активного и пассивного взяточничества наряду с иными субъектами данных преступлений. Таким образом, после вступления в силу нового УК эта часть рекомендации будет исполнена.

В отношении определения иностранных должностных лиц в соответствии с международными стандартами, то такое определение не было включено в действующий Уголовный кодекс, а также не предусмотрено в УК 2014 года, хотя последний содержит специальную статью с определением терминов, в том числе целого ряда субъектов ответственности (см. выше).

Следует учитывать такие международные стандарты касательно определения иностранных должностных лиц. Согласно ст. 2 Конвенции ООН против коррупции, иностранное публичное должностное лицо определяется как любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия. Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством (ст. 1) определяет иностранное должностное лицо как любое лицо, замещающее должность в законодательном, исполнительном или судебном органе иностранного государства (на всех уровнях и во всех подразделениях государства – от национального до местного) вне зависимости от того, назначено ли оно было на эту должность, или избрано; любое лицо, исполняющее публичную функцию для иностранного государства, включая его публичное ведомство или публичное предприятие; а также любое должностное лицо или агента публично-правовой международной организации. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию ссылается на понятие публичных должностных лиц иностранного государства, а также дополнительно прямо упоминает членов иностранных законодательных собраний, должностных лиц публичных международных или наднациональных организаций или органов, парламентских собраний международных или наднациональных организаций, членом которых является сторона Конвенции, судей и должностных лиц международных судов. Дополнительный протокол к Конвенции СЕ включает также членов иностранного арбитража и присяжных заседателей иностранных государств. Все эти категории лиц должны быть охвачены определением иностранных должностных лиц.

Во время обсуждения отчета Казахстан отметил, что нет необходимости в отдельном определении иностранных должностных лиц, поскольку на них распространяется определение «должностных лиц», которое содержится в УК. Однако, существующее определение должностного лица (например, в УК 2014 г.: «лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан») касается лишь национальных служащих, что следует из самого текста определения. Кроме того, в УК Казахстана содержится ряд других смежных понятий («лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций», «лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций» и так далее), что усложнит применение понятия «должностное лицо» к иностранным публичным служащим. Именно поэтому рекомендация Отчета второго раунда состояла в том, чтобы Казахстан определил понятия таких лиц в соответствии с международными стандартами.

Рекомендация 2.3. была выполнена Казахстаном частично и остается в силе.

2.4.-2.5. Санкции, конфискация

Рекомендации 2.4.-2.5.

Рекомендации Отчетом о втором раунде мониторинга не предусмотрены

Санкции

Новым Уголовным кодексом Казахстана, принятым в июле 2014 года, были пересмотрены санкции за коррупционные преступления. Сравнительная таблица санкций в виде лишения свободы представлена ниже.

Таблица 12. Сравнение положений о мере наказания в виде лишения свободы в уголовных кодексах РК

Уголовный кодекс 1997 г.		Уголовный кодекс 2014 г.	
Состав преступления	Санкция в виде лишения свободы	Состав преступления	Санкция в виде лишения свободы
<i>Получение взятки</i> , ст. 311 (основной состав)	До 5 лет	<i>Получение взятки</i> , ст. 366 (основной состав, в т.ч. получение взятки должностным лицом или лицом на ответственной гос. должности)	До 5 лет
Получение взятки (должностным лицом; за незаконные действия)	3-7 лет	Получение взятки (в значительном размере; за незаконные действия)	3-7 лет
Получение взятки (ответственная гос. должность)	5-10 лет	Получение взятки (вымогательство; группой лиц; крупный размер ⁴⁸ ; неоднократно)	7-12 лет
Получение взятки (вымогательство; группой лиц; крупный размер ⁴⁹ ; неоднократно)	7-12 лет	Получение взятки (преступной группой; в особо крупном размере ⁵⁰)	10-15 лет.
Получение взятки (особо крупный размер ⁵¹)	10-15 лет		
<i>Дача взятки</i> , ст. 312 (основной состав)	До 3 лет	<i>Дача взятки</i> , ст. 367 (основной состав, в т.ч. дача взятки должностному лицу или лицу на ответственной гос. должности)	До 3 лет
Дача взятки (должностному лицу; за незаконные действия)	До 5 лет	Дача взятки (в значительном размере)	До 5 лет
Дача взятки (лицу, занимающему ответственную гос. должность)	5-10 лет	Дача взятки (группой лиц; в крупном размере; неоднократно)	7-12 лет
Дача взятки (группой лиц; в крупном размере; неоднократно)	7-12 лет	Дача взятки (в особо крупном размере; преступной группой)	10-15 лет
Дача взятки (в особо крупном размере)	10-15 лет		
<i>Злоупотребление должностными полномочиями</i> (ч.1 ст. 307)	До 2 лет	<i>Злоупотребление должностными полномочиями</i> (ч.1 ст. 367)	До 3 лет
Злоупотребление должностными полномочиями (ч. 4 ст. 307)	До 8 лет	Злоупотребление должностными полномочиями (ч. 4 ст. 367)	4-8 лет
<i>Превышение власти</i> (ч. 1 ст. 308)	До 3 лет	<i>Превышение власти</i> (ч. 1 ст. 362)	До 3 лет
<i>Превышение власти</i> (ч. 4 ст. 308)	До 10 лет	<i>Превышение власти</i> (ч. 4 ст. 362)	5-10 лет
<i>Легализация денежных средств</i> (ч. 1 ст. 193)	До 3 лет	<i>Легализация денежных средств</i> (ч. 1 ст. 218)	До 3 лет
Легализация денежных средств (ч. 3 ст. 193)	3-7 лет	Легализация денежных средств (ч. 3 ст. 218)	3-7 лет

⁴⁸ Свыше 3000 МРП (около 21900 евро).

⁴⁹ Свыше 500 МРП (около 3650 евро).

⁵⁰ Свыше 10000 МРП (около 73000 евро).

⁵¹ Свыше 2000 МРП (14600 евро).

<i>Коммерческий подкуп</i> (ч. 1 ст. 231 – активный подкуп)	До 3 лет	<i>Коммерческий подкуп</i> (ч. 1 ст. 253 – активный подкуп)	До 5 лет
<i>Коммерческий подкуп</i> (ч. 3 ст. 231 – пассивный подкуп)	До 5 лет	<i>Коммерческий подкуп</i> (ч. 4 ст. 253 – пассивный подкуп)	До 5 лет
<i>Присвоение или растрата вверенного чужого имущества</i> (п. «Г» ч.3 ст. 176*)	5-10 лет	<i>Присвоение или растрата вверенного чужого имущества</i> (п. 2 ч. 3 ст. 189**)	5-10 лет
<i>Мошенничество</i> (п. «Г» ч.3 ст. 177*)	5-10 лет	<i>Мошенничество</i> (п. 2 ч. 3 ст. 190**)	3-7 лет

*Для лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, если сопряженно с использованием служебного положения.

**Для лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, либо приравненных к ним лиц, а также должностных лиц либо лиц, занимающих ответственную государственную должность, если сопряженно с использованием своего служебного положения

Как видно из таблицы, основные санкции за коррупционные преступления остались без изменений. Однако, получение взятки должностными лицами и лицами, занимающими ответственные государственные должности, и дача им взятки были переведены из квалифицированных в основные составы преступлений. Это привело к уменьшению срока лишения свободы, как возможной санкции для таких лиц за указанные деяния.

Кроме того, были внесены другие изменения в санкции за коррупционные преступления:

- 1) вместо штрафа в определенном фиксированном размере (определенное количество месячных расчетных показателей) введен штраф, кратный сумме взятки (например, за основной состав получения взятки – 50-кратная сумма взятки; основной состав дачи взятки – 20-кратный размер взятки). Учитывая определение “крупного” и “особо крупного” размера взятки (см. далее), минимальный штраф за основной состав получения взятки будет составлять 182 500 евро, за основной состав дачи взятки – 73 00 евро; минимальный штраф за квалифицированный состав получения взятки (преступной группой или в особо крупном размере) составит 5 840 000 евро, для аналогичного состава дачи взятки – 3 650 000 евро;
- 2) при этом штраф, кратный сумме взятки, применяется как альтернативная санкция для всех составов получения или дачи взятки, тогда как ранее по квалифицированным составам применялось только лишение свободы;
- 3) вместо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на определенный срок введено обязательное пожизненное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью для всех составов коррупционных преступлений. Согласно ст. 50 нового УК РК, под этим понимается пожизненный запрет занимать должности на государственной службе, судьи, в органах местного самоуправления, Национальном Банке Республики Казахстан и его ведомствах, государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также в юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат указанным дочерним организациям.

Новым Уголовным кодексом изменены также показатели крупного и особо крупного размера взятки: «крупный размер» увеличен с 500 МРП (около 3650 евро) до свыше 3000 МРП (около 21900 евро) и не более 10000 МРП (около 73000 евро), а «особо крупный размер» увеличен с 2000 МРП (около 14600 евро) до свыше 10000 МРП.

Уголовный кодекс 2014 года также запрещает применять условное осуждение, освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением, освобождение от уголовной ответственности с установлением поручительства, срок давности как основание для освобождения от уголовной ответственности к лицам, совершившим коррупционное преступление. Это является позитивным нововведением, которые будет способствовать действенности наказания за совершение коррупционных преступлений.

Согласно статье 55 УК 2014 года, если статья или часть статьи Особенной части УК, по которой лицо признано виновным, предусматривает менее строгий, чем лишение свободы, основной вид наказания, лишение свободы не назначается при осуждении лица за совершение преступления: 1) небольшой или средней тяжести в случае, когда лицо добровольно возместило имущественный ущерб, загладило моральный и иной вред, причиненный преступлением; 2) в сфере экономической деятельности, за исключением предусмотренных статьями 218, 248 и 249 Уголовного кодекса, в случае, когда лицо добровольно возместило имущественный ущерб, причиненный преступлением. Несколько составов коррупционных преступлений отнесены к категории небольшой или средней тяжести (основной состав получения взятки, основной состав дачи взятки и дача взятки в значительном размере, посредничество во взяточничестве, основные составы активного и пассивного коммерческого подкупа, злоупотребление должностными полномочиями). Таким образом, у мониторинговой группы есть сомнение, что в случае возмещения имущественного ущерба лицо, совершившее эти преступления, не может быть наказано в виде лишения свободы и, например, в случае получения или дачи взятки может быть наказано лишь штрафом, кратным размеру взятку. Это положение представляется проблематичным, по крайней мере в отношении лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, либо приравненных к ним лиц, которые не должны освобождаться от наказания в виде лишения свободы путем выплаты денежной компенсации.

В целом можно отметить относительное ослабление санкций за получение и дачу взятки, особенно относительно должностных лиц и лиц, занимающих ответственную государственную должность. Под последними понимаются члены Правительства, депутаты Парламента, судьи, политические служащие, т.е. наивысшие должностные лица государства. Получение или дача им взятки приносит особый общественный вред и должны наказываться серьезными мерами воздействия. Хотя указанные санкции усиливаются дополнительными наказаниями (конфискация и пожизненное лишение права занимать определенные должности), в целом это может подать неправильный сигнал для коррупции в государственном секторе и привести к недейственности санкций. К тому же, создаются условия для того, чтобы наказание несло исключительно финансовый характер – по некоторым составам коррупционных преступлений возмещение имущественного ущерба позволит автоматически избежать наказания в виде лишения свободы.

Конфискация

Согласно действующему Уголовному кодексу 1997 года, под конфискацией имущества понимается принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного, а также имущества, являющегося орудием или средством совершения преступления. Кроме того, за совершение коррупционных и некоторых других преступлений (в том числе отмывание денег) конфискации подлежит, кроме собственности осужденного, имущество, добытое преступным путем либо приобретенное на средства, добытые преступным путем, переданное осужденным в собственность других лиц. Конфискация как дополнительное наказание может быть назначено только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК. Конфискация предусмотрена как санкция не за все, а только за квалифицированные составы получения и дачи взятки, коммерческого подкупа.

Кроме того, Уголовно-процессуальным кодексом 1997 года предусмотрена так называемая специальная (или процессуальная) конфискация, которая применяется независимо от конфискации как наказания и может быть применена по любому преступлению. В соответствии со ст. 121 УПК, при вынесении приговора, прекращении дела или отказе от возбуждения дела должен быть решен вопрос о вещественных доказательствах. Вещественными доказательствами могут быть предметы, если есть основания полагать, что они служили орудиями преступления, или сохранили на себе следы преступления, или были объектами преступных действий, а также деньги и иные ценности, предметы и документы, которые могут служить средствами к обнаружению преступления, установлению фактических обстоятельств дела, выявлению виновных либо опровержению обвинения или смягчению ответственности. При этом: орудия преступления подлежат конфискации; деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, по приговору суда подлежат обращению в доход государства.

Можно отметить, что положения УК и УПК РК, регулирующие вопросы конфискации, должным образом не гармонизированы, что приводит к конфликту норм. Например, в ст. 51 УК РК установлено жесткое ограничение, согласно которому конфискация имущества (орудий и предметов преступления, преступных доходов) устанавливается за преступления, совершенные из корыстных побуждений, и может быть назначена только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса.

Вместе с тем, положения об обязательной конфискации орудий и предметов преступления, преступных доходов установлены в ст. 121 УПК РК, которые обязывают суды конфисковывать в доход государства указанное имущество. В связи с этим, можно сделать вывод, что наличие норм УК, предусматривающих конфискацию имущества в качестве вида наказания, никаким образом не влияют на данный процесс, поскольку даже в их отсутствие орудия и предметы преступления, преступные доходы подлежат конфискации в соответствии с положениями УПК, причем данные нормы применяются отдельно друг от друга.

Согласно новому Уголовному кодексу РК 2014 года, предмет конфискации как дополнительного наказания суживается. Под конфискацией будет пониматься принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства имущества, находящегося в собственности осужденного, добытого незаконным путем либо приобретенного на средства, добытые незаконным путем, а также имущества, являющегося орудием или средством совершения уголовного правонарушения. В целом, ограничение предмета конфискации – это правильный подход, поскольку конфискация всего имущества осужденного является непропорциональной мерой.

Конфискации подлежат деньги и иное имущество: 1) полученные в результате совершения уголовного правонарушения, и любые доходы от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возврату законному владельцу; 2) в которые имущество, полученное в результате совершения уголовного правонарушения, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы; 3) являющиеся орудием или средством совершения уголовного правонарушения. Если конфискация определенного предмета на момент принятия судом решения о его конфискации невозможна вследствие его использования, продажи или по иной причине, по решению суда подлежит конфискации денежная сумма, которая соответствует стоимости данного предмета.

Эти новые положения в целом соответствуют международным стандартам, поскольку предусматривают: конфискацию орудий, средств и доходов от взяточничества; стоимостную (эквивалентную) конфискацию; конфискацию конвертированных доходов; конфискацию выгод, проистекающих из доходов от преступлений. Однако, УК стоит дополнить нормами о защите добросовестного приобретателя имущества, которое подлежит конфискации, а также о конфискации имущества, переданного третьему лицу, которое знало или должно было знать о том, что это имущество было получено в результате совершения преступления.

При этом, хотя это прямо не указывается в Общей части кодекса, исходя из положений Особенной части конфискация будет применяться в случаях, указанных в соответствующих статьях Особенной части УК. Как и ранее, обязательная конфискация предусмотрена за многие, но не все составы коррупционных преступлений. Конфискация, как обязательная мера, предусмотрена за все составы получения взятки и легализации доходов, квалифицированные составы дачи взятки и посредничества во взяточничестве, пассивный коммерческий подкуп и квалифицированные составы активного коммерческого подкупа; как необязательное, но возможное наказание конфискация предусмотрена за основной состав дачи взятки, посредничество во взяточничестве, получение незаконного вознаграждения.

Таким образом, согласно положениям УК РК конфискация предмета преступления при даче взятки является необязательным и теоретически, при вынесении приговора с назначением наказания без конфискации имущества, оно подлежит возврату взяткодателю.

Также, можно поставить под сомнение обоснованность установления конфискации в качестве уголовного наказания. В частности, международным стандартом является обязательная конфискация имущества, добытого преступным путем, а также имущества, являющегося орудием или средством совершения уголовного правонарушения. Наряду с отмеченным выше отсутствием полного охвата всех составов коррупционных преступлений, включение в систему наказаний конфискации имущества, добытого преступным путем, а также орудий и средств совершения преступлений, наделяет суды необоснованно широкими дискреционными полномочиями.

Так, согласно ст. 55 УК РК от 2014 года при наличии определенных обстоятельств, связанных с целями и мотивами деяния, ролью виновного, его поведением во время или после совершения уголовного правонарушения, а равно при активном содействии лица следствию суд может не применять дополнительный вид наказания, предусмотренный в качестве обязательного. Аналогичная норма предусмотрена и действующей редакцией УК РК. При таких обстоятельствах, конфискация орудий и средств совершения преступлений, а также преступных доходов, предусмотренная УК РК, не может рассматриваться в качестве безусловной в широком смысле.

Положения Уголовного кодекса 2014 о конфискации вводятся в действие только с 1 января 2018 года (в отличие от остальных положений кодекса, которые вводятся в действие с 1 января 2015 года). До этого момента будет действовать статья 51 Уголовного кодекса 1997 года.

Важными являются также положения нового УПК 2014 года о конфискации без приговора (Раздел 15 УПК «Производство о конфискации до вынесения приговора»). Так, статьей 667 нового УПК предусмотрено, что в случаях, когда подозреваемый, обвиняемый объявлены в международный розыск либо в отношении них уголовное преследование прекращено на основании пунктов 3), 4) и 11) части первой статьи 35 УПК (вследствие акта амнистии, за истечением срока давности привлечения к уголовной ответственности, в отношении умершего), лицо, осуществляющее досудебное расследование, при наличии сведений об имуществе, полученном незаконным путем, возбуждает производство о конфискации имущества до вынесения приговора.

В досудебном производстве о такой конфискации доказыванию подлежит следующее: 1) принадлежность имущества подозреваемому, обвиняемому или третьему лицу; 2) связь имущества с преступлением, являющимся основанием для применения конфискации; 3) обстоятельства приобретения имущества третьим лицом либо дающие основание полагать, что имущество приобретено в результате правонарушения. В случае установления обстоятельств, свидетельствующих о сокрытии подозреваемым, обвиняемым имущества путем его переоформления на других лиц, лицо, осуществляющее досудебное расследование, обращается к прокурору с ходатайством о решении вопроса об обращении в суд в интересах государства или потерпевших по уголовному делу с иском о признании недействительными сделок (купли-продажи, дарения, передачи в аренду, доверительное управление и других) в порядке гражданского судопроизводства.

Признав, что в производстве о конфискации собраны достаточные доказательства о том, что имущество получено незаконным путем, лицо, осуществляющее досудебное расследование, составляет заключение, в котором указываются: 1) фамилия, имя, отчество (при его наличии), место жительства или нахождения и адрес подозреваемого, обвиняемого, дата рождения; 2) сведения о преступлении, являющимся основанием для применения конфискации, квалификация преступления, обстоятельства его совершения, характер и размер вреда, причиненного преступлением; 3) описание и место нахождения имущества, подлежащего конфискации; 4) доказательства, подтверждающие обстоятельства, которые подлежат доказыванию; 5) вывод о необходимости обращения в суд с ходатайством о конфискации. Заключение по производству о конфискации с материалами незамедлительно после его окончания направляется прокурору. Прокурор, рассмотрев заключение, обращается с ходатайством о конфискации в суд, которому подсудно уголовное дело о преступлении, расследуемое органом уголовного преследования. Вопрос о применении конфискации судья решает единолично.

Суд по результатам рассмотрения ходатайства о конфискации выносит постановление. При вынесении постановления судом разрешаются следующие вопросы: 1) связано ли имущество подозреваемого, обвиняемого с преступлением, являющимся основанием для конфискации; 2) приобретено ли имущество третьего лица способом, предусмотренным статьей 48 Уголовного кодекса Республики Казахстан; 3) подлежит ли применению конфискации и к какой части имущества она должна быть применена; 4) как поступить с арестованным или изъятым имуществом, в отношении которого не применяется конфискации; 5) каков размер расходов на производство о конфискации и на кого они возлагаются.

Положения о конфискации без приговора являются прогрессивными и отвечают передовому международному опыту и стандартам (например, Директиве Европейского Союза 2014 года о замораживании и конфискации средств и доходов от преступлений). В то же время, следует усилить гарантии защиты интересов лица, имущество которого конфискуется до приговора. В частности, следует предусмотреть, что в судебное заседание обязательно вызываются защитник подозреваемого или обвиняемого (в то же время неявка указанных лиц, если они были надлежащим образом оповещены, не должна препятствовать судебному разбирательству и рассмотрению ходатайства о конфискации).

Хотя новый Уголовный кодекс значительно улучшает возможности для конфискации коррупционных доходов, УК 2014 г. (как и действующий УК) не предусматривает обязательную конфискацию за все составы коррупционных преступлений (см. выше). Также прогрессивные положения о предмете конфискации будут введены в действие лишь в 2018 году, а до того времени сохраняются недостатки УК 1997 года, которые описаны в Отчете о втором раунде мониторинга.

Амнистия в связи с легализацией имущества

В июне 2014 года в Казахстане был принят Закон «Об амнистии граждан Республики Казахстан, оралманов⁵² и лиц, имеющих вид на жительство в Республике Казахстан, в связи с легализацией ими имущества», который вступил в действие 1 сентября 2014 г.⁵³ Закон предусматривает разовую акцию по легализации имущества, в том числе ранее выведенных из легального экономического оборота денег, в связи с переходом к всеобщему декларированию доходов и имущества граждан Республики Казахстан (планируется начать с 2017 года).

Легализации подлежит следующее имущество: 1) деньги; 2) ценные бумаги; 3) доля участия в уставном капитале юридического лица; 4) недвижимое имущество, оформленное на другое лицо; 5) здания (строения, сооружения), находящиеся на территории Республики Казахстан, принадлежащего субъекту легализации на праве собственности; 6) недвижимое имущество, находящееся за пределами территории Республики Казахстан. Не подлежит легализации, в частности, имущество, полученное в результате совершения коррупционных правонарушений и преступлений, а также иных преступлений против интересов государственной службы и государственного управления.

Срок легализации имущества начинается 1 сентября 2014 года и заканчивается 31 декабря 2015 года. Согласно утвержденной законом процедуре легализации, лица получают возможность зачислить деньги на специальные сберегательные счета в банках РК, где они должны храниться не менее пяти лет, в течение которых их владелец будет получать вознаграждение по рыночным ставкам. В случае досрочного снятия денег со специального сберегательного счета банки удержат с общей суммы в пользу государства сбор в размере 10%.

Кроме того, легализующий деньги субъект имеет право инвестировать их в экономику Казахстана путем приобретения объектов приватизации, активов организаций Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына», включая акции в рамках программы «Народного IPO», а также в рамках первичного размещения государственных ценных бумаг республики, облигаций национальных управляющих холдингов, национальных компаний, национальных институтов развития, банков второго уровня, а также иных ценных бумаг, размещаемых на Казахстанской фондовой бирже. В случае легализации имущества (кроме денег), находящегося за пределами Казахстана, будет взиматься 10-процентный сбор.

Как сообщается, Казахстан уже дважды проводил легализацию капиталов. Впервые такая кампания была проведена в 2001 году, когда в течение одного месяца было легализовано 480 миллионов долларов. Второй раз – в 2006-2007 годы - легализация распространялась не только на капитал, но и на имущество, и ее общий итог исчислялся суммой 6,8 миллиарда долларов⁵⁴.

Из имущества, которое может быть легализовано, исключены доходы от коррупционных преступлений, что следует приветствовать. В тоже время действие амнистии распространяется на субъектов легализации, занимающих государственные должности, в части освобождения от дисциплинарной ответственности за непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций и сведений, предусмотренных статьей 9 Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», за периоды до даты введения в действие настоящего Закона. Это может негативно отразиться на дальнейшей практике декларирования имущества и доходов государственными служащими.

Новая рекомендация 2.4.-2.5.

- Провести анализ применения санкций, предусмотренных Уголовным кодексом 2014 года за коррупционные преступления, на предмет их действенности и пропорциональности содеянному.
- Предусмотреть обязательную конфискацию за все составы коррупционных преступлений. Рассмотреть возможность введения в действие положений Уголовного кодекса 2014 года о конфискации ранее запланированного срока.
- Предусмотреть конфискацию у третьих лиц, которые знали или должны были знать о преступном происхождении имущества, а также защиту добросовестных приобретателей

⁵² Этнические казахи-репатрианты, переселяющиеся в Казахстан из соседних стран

⁵³ См. текст закона: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000213>.

⁵⁴ Источник: <http://newskaz.ru/economy/20140901/6893150.html>.

2.6. Иммунитеты и сроки давности

Рекомендация 2.6.

- Усовершенствовать процедуры снятия иммунитета от уголовного преследования, в частности установить в законодательстве четкий порядок принятия такого решения Президентом при участии Высшего Судебного Совета в установленных случаях, установить сроки рассмотрения вопросов снятия иммунитетов соответствующими органами. Ограничить иммунитеты действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей.
- Рассмотреть возможность увеличения сроков давности для привлечения к административной ответственности за коррупционные правонарушения. Согласовать положения законов в части прерывания сроков для наложения дисциплинарных и административных санкций.

«Усовершенствовать процедуры снятия иммунитета от уголовного преследования, в частности установить в законодательстве четкий порядок принятия такого решения Президентом при участии Высшего Судебного Совета в установленных случаях, установить сроки рассмотрения вопросов снятия иммунитетов соответствующими органами. Ограничить иммунитеты действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей.»

Казахстан указывает, что изменений в законодательство касательно усовершенствования процедур снятия иммунитета от уголовного преследования не вносилось. В соответствии со статьей 79 Конституции судья не может быть арестован, подвергнут приводу, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан, основанного на заключении Высшего судебного совета Республики Казахстан, либо в случае, предусмотренном подпунктом 3) статьи 55 Конституции, - без согласия Сената Парламента Республики Казахстан, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких или особо тяжких преступлений. Это же конституционное положение закреплено в статье 498 УПК. Кроме того, в части 3 статьи 498 УПК предусмотрено, что для получения согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности, арест, привод Генеральный прокурор Республики Казахстан вносит представление Президенту Республики Казахстан, а в случае, предусмотренном подпунктом 3) статьи 55 Конституции, - в Сенат Парламента Республики Казахстан. Представление вносится перед предъявлением судье обвинения, дачей санкции на арест, решением вопроса о необходимости принудительного доставления судьи в орган уголовного преследования. В этой связи, учитывая положения Конституции, органы власти Казахстана полагают, что действующий порядок снятия иммунитета достаточно регламентирован, и необходимость законодательно закреплять порядок принятия такого решения Президентом отсутствует.

С этим выводом нельзя согласиться, поскольку установление в Конституции полномочия Президента давать согласие на арест, привод, привлечение к уголовной ответственности судьи не является регламентацией порядка осуществления соответствующего полномочия (не установлены сроки рассмотрения, критерии для дачи согласия или отказа и т.д.).

Кроме того, отсутствие порядка снятия иммунитетов судей было не единственным замечанием Отчета о втором раунде мониторинга, в котором также было отмечено, что регламентами обеих палат Парламента предусмотрено принятие решения по вопросу снятия иммунитета (касательно депутата парламента, Генерального прокурора, председателя и судей Верховного Суда) в течение 14 дней после поступления соответствующего заключения Центральной избирательной комиссии. При этом не установлено граничного срока, в течение которого ЦИК должен предоставить такое заключение. Это снижает эффективность процедуры снятия иммунитетов.

Иммунитеты не были ограничены действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей (функциональный иммунитет).

Таким образом, эта часть рекомендации не была выполнена.

Относительно практического применения соответствующих положений Казахстан предоставил следующую информацию:

- В 2011 году осуждены к 5 годам лишения свободы Жолдасова Г.С. судья Петропавловского городского суда, за получение 5 000 долларов США; к 10 годам лишения свободы Козыбаев Н.Н., судья Талгарского районного суда Алматинской области, по ст. 24 ч. 3, 311 ч.5 УК РК; к 6 годам лишения свободы депутат Павлодарского районного маслихата - директора КГП «Коммунальщик» Иманханова К.С. по ст.ст. 176 ч.3 п.«г», 312 ч.2, 314 ч.1 УК РК;
- В 2012 году осужден к 5 годам лишения свободы с конфискацией имущества Ныгметжанов Д.С., судья Октябрьский районный суда г. Караганды; по ст.311 ч.4 п."а" УК РК, осужден к 9 годам лишения свободы Алмахан Г. председатель Шиелийского районного суда Кызылординской области; осужден к 7 годам лишения свободы Аскараров Б.Т., прокурор Коргалжынского района по ст.311 ч.4 п."в" УК РК.
- В 2013 году осужден к 7 годам лишения свободы Жамбулбаев Е. судья Аральского районного суда Кызылординской области по ст.311 ч.3 УК РК, осужден к 5 годам лишения свободы Кашкинбаев С.Б. судья суда г. Костанай по ст.311 ч.3 УК РК, осужден к 7 годам лишения свободы Мухтаров С.Б. Председатель суда г. Костанай, осужден к 6 годам лишения свободы с конфискацией имущества Аргенов К. депутат Актауского городского маслихата по ст. 177 ч.4 п."б" УК РК, осужден 5 лет лишения свободы с конфискацией имущества Толеубеков А.Б. старший помощник прокурора Жетысуского района по ст. 177 ч.3 п."г" УК РК. Кроме того, Агентством финансовой полиции расследовались и окончены производством с направлением в суд уголовные дела в отношении Председателя коллегии по гражданским и административным делам Верховного суда Республики Казахстан Ташеновой, судьи Верховного суда Республики Казахстан Джакишева, судьи Октябрьского районного суда г. Караганды Ныгметжанова, судьи Зеленского районного суда Сатыбалдиева Б.А. В отношении указанных лиц состоялись обвинительные приговоры, которые вступили в законную силу.

В то же время, как сообщил Казахстан, случаев запросов о снятии неприкосновенности депутатов Парламента и их привлечения к ответственности за нарушения правил этики и коррупционные правонарушения в 2011-2013 годах не было.

«Рассмотреть возможность увеличения сроков давности для привлечения к административной ответственности за коррупционные правонарушения. Согласовать положения законов в части прерывания сроков для наложения дисциплинарных и административных санкций.»

Казахстан сообщает, что по результатам изучения вопроса о целесообразности увеличения сроков давности привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений установлено следующее. Согласно части 2 статьи 69 КоАП физическое лицо не подлежит привлечению к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения по истечении одного года со дня его совершения, а юридическое – по истечении пяти лет. Практика показывает, что объективных причин увеличения названных сроков давности не имеется. При этом статистические данные не были предоставлены.

В то же время, согласно пункту 5 статьи 69 Кодекса об административных правонарушениях, в случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее трех месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении. Официальные представители Казахстана утверждают, что это положение следует понимать таким образом, что если уголовное производство прекращено после окончания срока привлечения к административной ответственности, то КоАП дает дополнительные три месяца для привлечения к административной ответственности несмотря на истечение годичного срока.

Согласно статье 13-1 Закона «О борьбе с коррупцией» («Сроки наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений и правонарушений, создающих условия для коррупции»): 1. В случае совершения коррупционного правонарушения либо правонарушения, создающего условия для коррупции, лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом дисциплинарное взыскание налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не

может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка. 2. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях лиц, указанных в пункте 1 настоящей статьи, признаков коррупционного административного правонарушения или дисциплинарного проступка взыскание может быть наложено в сроки, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи. Как указывалось в Отчете о втором раунде, такие положения могут привести к тому, что лицо избежит какой-либо ответственности за деяние, предусмотренное Законом о борьбе с коррупцией, если возбужденное против него уголовное дело было прекращено после того, как истекли три месяца со дня обнаружения деяния.

Следовательно, рекомендация установить, что возбуждение уголовного дела прерывает течение трехмесячного срока, не была выполнена. Течение годичного и трехмесячного сроков наложения взыскания приостанавливается только на время отсутствия государственного служащего на работе в связи с временной нетрудоспособностью, освобождением от работы для выполнения государственных или общественных обязанностей, нахождением в отпуске, командировке (п.3 ст.28-1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе»).

Рекомендация 2.6. была выполнена Казахстаном частично и остается в силе.

2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Рекомендация 2.7.

Предусмотреть в законодательстве меры для непосредственного возвращения имущества, предусмотренные статьей 53 Конвенции ООН против коррупции, а также порядок и условия возвращения активов и распоряжения ими в соответствии со статьей 57 этой Конвенции.

В новом Уголовно-процессуальном кодексе РК предусмотрены новеллы, регламентирующие вопросы возвращения имущества и распоряжения им в соответствии с отдельными положениями Конвенции ООН. В частности согласно статье 577 УПК 2014 г. «Розыск, арест и конфискация имущества»:

«1. На основании запроса (поручения, ходатайства) об оказании правовой помощи компетентные органы Республики Казахстан проводят предусмотренные настоящим Кодексом процессуальные действия с целью выявления и ареста имущества, денег и ценностей, полученных преступным путем, а также имущества, принадлежащего подозреваемым, обвиняемым или осужденным лицам.

2. При наложении ареста на имущество, указанное в части первой настоящей статьи, обеспечиваются необходимые меры с целью его сохранности до принятия судом решения относительно данного имущества, о чем оповещается запрашивающая сторона.

3. По запросу запрашивающей стороны обнаруженное имущество:

1) может быть арестовано с соблюдением требований статьи 571 настоящего Кодекса и передано в компетентный орган запрашивающей стороны как доказательство по уголовному производству или для возвращения владельцу;

2) может быть конфисковано, если это предусмотрено приговором или иным решением суда запрашивающей стороны, вступившими в законную силу.

Признание приговора или иного решения суда запрашивающей стороны о конфискации имущества осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 608 настоящего Кодекса.

4. Имущество, на которое наложен арест в соответствии с пунктом 1) части третьей настоящей статьи, не передается запрашивающей стороне или его передача может быть отсрочена или временной, если это имущество необходимо для целей рассмотрения гражданского или уголовного дела в Республике Казахстан или не может быть вывезено за границу по иным основаниям, предусмотренным законом.

5. Имущество, конфискованное в соответствии с пунктом 2) части третьей настоящей статьи, передается в доход Республики Казахстан, кроме случаев, предусмотренных частью шестой настоящей статьи.

6. По ходатайству центрального органа Республики Казахстан суд может принять решение о передаче имущества, конфискованного в соответствии с пунктом 2) части третьей настоящей статьи, а также его денежного эквивалента: 1) запрашивающей стороне, которая приняла решение о конфискации для возмещения потерпевшим ущерба, причиненного уголовным правонарушением; 2) в соответствии с международными договорами Республики Казахстан, регулирующими вопрос распределения конфискованного имущества или его денежного эквивалента.»

Указанные положения соответствует статье 54 Конвенции ООН против коррупции ("Механизмы изъятия имущества посредством международного сотрудничества в деле о конфискации").

Кроме того, статья 601 нового УПК («Приговоры и постановления судов иностранных государств, признаваемые в Республике Казахстан») предусматривает, что в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом и международными договорами Республики Казахстан, в Республике Казахстан могут быть признаны и исполнены приговоры и постановления судов иностранных государств, в частности, при решении вопроса о конфискации имущества, находящегося на территории Республики Казахстан, или его денежного эквивалента. Решение вопроса о признании и исполнении приговора суда иностранного государства в части гражданского иска решается в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан. Компетентные учреждения иностранного государства могут обратиться к Генеральному Прокурору Республики Казахстан с ходатайством о признании и исполнении приговора или постановления суда иностранного государства, предусматривающих конфискацию имущества, находящегося на территории Республики Казахстан, или его денежного эквивалента (ст. 607 УПК).

Эти положения можно признать такими, что воплощают статью 57 Конвенции ООН против коррупции.

В то же время, положения ст. 53 Конвенции ООН против коррупции («Меры для непосредственного возврата имущества») не нашли своего отражения в новом УПК.

Согласно ст. 53 КООНПК, каждое Государство-участник, в соответствии со своим внутренним законодательством: а) принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы разрешить другому Государству-участнику предъявлять в свои суды гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией; б) принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим судам предписывать тем лицам, которые совершили преступления, признанные таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, выплату компенсации или возмещения убытков другому Государству-участнику, которому был причинен ущерб в результате совершения таких преступлений; и с) принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим судам или компетентным органам при вынесении решений о конфискации признавать требования другого Государства-участника как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

В своих письменных комментариях Казахстан отмечает, что в соответствии со ст. 71 нового УПК государственное учреждение иностранного государства, которому причинен ущерб, признается потерпевшим, а в соответствии со ст. 73 УПК – гражданским истцом, со всеми вытекающими из данного правового статуса правами (в соответствии с п.12 ст.71 УПК интересы иностранного государства осуществляет официальный представитель). В соответствии с п. 4, 5 ст. 60 УПК следователь (в целях обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации) устанавливает имущество подозреваемого, в т.ч. добытое преступным путем либо приобретенное на средства, добытые преступным путем и переданные в собственность третьих лиц. В соответствии со ст. 163 УПК следственный судья санкционирует наложение ареста на имущество подозреваемого, изъятие которого осуществляется судебным исполнителем. Порядок решения имущественных вопросов в рамках уголовного процесса рассматривается в отдельном разделе УПК, согласно ст. 170 которого принимается решение, в т.ч. о полном или частичном удовлетворении гражданского иска. Таким образом, по мнению Казахстана, препятствия для непосредственного возврата имущества потерпевшей стороне, в т.ч. для иностранного государства, в национальном законодательстве РК отсутствуют.

Однако из положений указанных статей нового УПК не следует однозначно, что иностранное государство – сторона КООНПК может быть признана потерпевшим и гражданским истцом. Так, согласно ст. 71 УПК, потерпевшим в уголовном процессе признается лицо, в отношении которого есть основание полагать, что ему непосредственно уголовным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный вред. Кто может быть этим "лицом" и может ли им быть другое государство непонятно. Согласно ст. 73 УПК, гражданским истцом признается физическое или юридическое лицо, предъявившее гражданский иск о возмещении имущественного или морального вреда, причиненного уголовным правонарушением или деянием невменяемого. Из текста кодекса непонятно, может ли таким лицом быть иностранное лицо. В связи с этим нельзя признать, что новым УПК РК однозначно установлено возможность непосредственного возврата активов в соответствии со ст. 53 КООНПК. При этом следует отметить, что аналогичные положения

о потерпевшем и гражданском истце предусмотрены и УПК 1997 года. Таким образом, новых положений в этом отношении УПК 2014 г. не было предусмотрено. Казахстаном не было предоставлено подтверждение распространения указанных понятий на иностранные государства (например, судебную практику по УПК 1997 г.).

При этом в Гражданско-процессуальном кодексе содержится отдельное и детализированное понятие «иностранного лица» («Иностранцы и лица без гражданства, иностранные и международные организации (далее – иностранные лица) имеют право обращаться в суды Республики Казахстан для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов» - ст. 413 ГПК). Соответствующие положения могли бы быть перенесены и в УПК.

В своей информации Казахстан также указывает, что существуют практические препятствия для получения ВПП от европейских государств, которые не исполняют запросы об оказании правовой помощи по уголовным делам, не сообщают о причинах неисполнения. Также не исполняются запросы компетентными органами Китайской Народной Республики и Турецкой Республики. В обоснование причин отказа ими указывается об не аутентичности перевода документов, в то время как казахстанской стороной направляются запросы с переводом в соответствии с заключенными с данными государствами двусторонними договорами об оказании взаимной правовой помощи на нескольких языках. Кроме того, все запросы о ВПП от данных государств (в основном Турецкой Республики) Республикой Казахстан оперативно исполняются в рамках двусторонних договоров, либо при их отсутствии - руководствуясь Конвенцией ООН против коррупции.

Рекомендация 2.7. была выполнена Казахстаном частично и остается в силе.

2.8.-2.9. Применение, толкование и процедура, специализированные правоохранительные антикоррупционные органы

Рекомендации 2.8.-2.9.

- **Новые рекомендации в Отчете второго раунда мониторинга не предусмотрены**

Органы, ответственные за расследование коррупционных преступлений. Согласно статье 192 УПК, уголовные дела о коррупционных преступлениях отнесены к подследственности органов финансовой полиции. В данную статью вносились изменения законом РК от 18.01.2011 г. № 393-IV – в части отнесения статей 307, 308, 310-315 УК РК к исключительной подследственности органов финансовой полиции. В новом Уголовно-процессуальном кодексе 2014 года подследственность уголовных дел данной категории сохранена исключительно у органов финансовой полиции.

После визита в страну, из сообщений в СМИ, мониторинговой группе стало известно о решении упразднить Агентство финансовой полиции с передачей его функций новому агентству по делам государственной службы и противодействию коррупции⁵⁵. Поскольку более детальная информация Казахстаном не была предоставлена, нет возможности оценить эти изменения (см. также раздел 1.6. этого отчета).

Специализированные прокуратуры

В органах прокуратуры Казахстана отсутствуют специальные органы (отделы), отвечающие за выявление, расследование и уголовное преследование коррупционных преступлений. Вместе с тем, в 2009 году в УПК были внесены изменения, которыми прокурорам было предоставлено полномочие по изъятию дел из органов предварительного следствия в собственное производство (ранее они могли только передать дело от одного органа предварительного следствия любому другому независимо от подследственности). Критерии и основания такого изъятия в УПК не приводятся, только указывается на исключительность такой меры. Детально эти вопросы урегулированы в Инструкции об организации предварительного расследования в

⁵⁵ «Финполицию упразднят в Казахстане», 6 августа 2014 г., <http://newskaz.ru/politics/20140806/6803226.html>; «Кадровые перестановки в Казахстане: 12 министерств вместо 17», 6 августа 2014 г., http://vlast.kz/article/kadrovye_perestanovki_v_kazahstane_12_ministerstv_vmesto_17-6770.html.

органах прокуратуры (редакция от 07.03.2012 года №22), где установлено, что функцию уголовного преследования в форме предварительного расследования осуществляют Департамент специальных прокуроров Генеральной прокуратуры Республики Казахстан (“Департамент”) и управления специальных прокуроров прокуратур областей и приравненных к ним.

Под специальным прокурором понимается должностное лицо, уполномоченное осуществлять доследственную проверку, расследование уголовного дела в пределах своей компетенции непосредственно, а также путем руководства следственной группой, в лице начальника Департамента, заместителя начальника Департамента, старшего помощника (помощника) Генерального Прокурора (по расследованию и руководству следственными группами, криминалиста), начальника управления, старшего помощника (помощника) прокурора области и приравненного к нему (по расследованию и руководству следственными группами, криминалиста), старшего прокурора, прокурора (криминалиста) управления.

Инструкцией определены основания изъятия дела от органа предварительного следствия. Согласно Инструкции, при решении вопроса о проведении доследственной проверки по материалам, принятии уголовного дела к производству и осуществлении предварительного расследования, в том числе в форме руководства следственной группой, приоритетными категориями являются: существенные нарушения конституционных прав граждан, в том числе пытки; резонансные должностные, в том числе коррупционные, а также экономические преступления, затрагивающие интересы государства. В исключительных случаях в целях обеспечения полноты и объективности расследования производство специальным прокурором доследственной проверки по материалам, а также расследования по уголовным делам о преступлениях иной категории, возможно по поручению Генерального Прокурора, курирующего заместителя, прокурора области и приравненного к нему. Специальные прокуроры могут расследовать дела не только после их изъятия из других органов, но и самостоятельно возбуждая уголовное дело и приняв его в свое производство.

Деятельность Департамента регламентируется также Положением о Департаменте специальных прокуроров Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, утвержденным приказом Генерального Прокурора РК №3 от 10 января 2013 года. Основными задачами Департамента определены: 1) всестороннее, полное и объективное расследование преступлений; 2) изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления; 3) принятие мер по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением; 4) выявление причин и условий, способствовавших совершению преступлений и их устранение, защита интересов общества и конституционных прав граждан.

В Департаменте специальных прокуроров работает 21 прокурор. За период 2012-2013 гг. из числа возбужденных органами финансовой полиции уголовных дел по коррупционным преступлениям, прокурорами в другие органы для производства предварительного расследования переданы были 11 дел (в Министерство внутренних дел - 3 дела, Комитет национальной безопасности – 8 дел). Органами прокуратуры приняты в свое производство 47 дел.

В целом, следует отметить, что прокурор наделен очень широкой дискрецией в выборе дел, которые он оставляет в своем производстве. Это может негативно сказаться на независимости органов предварительного расследования, например, финансовой полиции, так как дела в их подследственности могут расследоваться прокурором по его решению. Кроме того, как указывалось в Отчете второго раунда, такая широкая дискреция в выборе дел для расследования и объединение в одном органе (прокуратуре) функций досудебного следствия и надзора за следствием может способствовать злоупотреблениям и конфликтам интересов.

При этом введение специальных прокуроров не предусматривает антикоррупционную специализацию. «Специальность» указанных прокуроров состоит в их полномочиях осуществлять предварительное следствие. Таким образом, в Казахстане не введено специализацию прокуроров по делам о коррупционных преступлениях.

Координация деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. Координация возложена на Координационный совет Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, положение о котором утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68. Председателем Координационного совета является Генеральный прокурор Республики Казахстан. Другие постоянные члены Координационного совета: Председатель Комитета национальной безопасности; Председатель Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции); Директор Службы внешней разведки «Сырбар»; Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета; Министр внутренних дел; Министр юстиции. Члены

Координационного совета с временно делегированными полномочиями: Председатель Агентства по делам государственной службы; Министр по чрезвычайным ситуациям; председатель Комитета таможенного контроля Министерства финансов; председатель Налогового комитета Министерства финансов.

Казахстан также сообщает, что Агентство финансовой полиции инициировало создание Координационного совета антикоррупционных подразделений государственных органов.

Новые методы анализа мер по противодействию коррупции или аналитические методы для выявления коррупционных правонарушений. Как сообщается Казахстаном, приоритетными в работе органов финансовой полиции являются профилактика и предупреждения коррупции и экономической преступности, а также раннее выявление признаков совершения преступлений до причинения ущерба государству. Для реализации данной задачи постоянно совершенствуются методы работы, внедряются новые подходы.

Казахстан изучил зарубежный опыт, который показывает, что спецслужбами и правоохранительными органами передовых стран около половины от общего объема информации, представляющей оперативный интерес, получается из баз данных, аккумулируемых в госорганах. В этой связи, Агентством финансовой полиции создана аналитическая система «Ситуационный центр». «Ситуационный центр» представляет собой автоматизированный аналитический комплекс, позволяющий на основе имеющихся источников информации выявлять рискованные события, устанавливать схемы совершения преступлений, идентифицировать явные и скрытые связи между субъектами по родственным и другим признакам. Работа с информационными источниками особо актуальна для финансовой полиции, поскольку все сведения о движении бюджетных средств, взаиморасчетах между хозяйствующими субъектами аккумулируются в государственных базах данных. Целями создания Ситуационного центра являются сокращение временных, финансовых и трудовых затрат на выявление и пресечение коррупционных преступлений, повышение эффективности деятельности органов финансовой полиции в борьбе с преступностью.

В рамках Ситуационного центра проводится мониторинг планов закупок государственных органов и национальных компаний, в ходе которого выявляются факты необоснованного завышения закупочных цен еще на стадии планирования. Объявленная заказчиком стоимость закупаемого товара сопоставляется с рыночными ценами, и в случае завышения вносится представление об отмене конкурса либо пересмотре цены в сторону понижения. Наиболее часто выявляются факты завышения стоимости при приобретении горюче-смазочных материалов, продуктов питания, оргтехники.

Акцент при проведении анализа делается на выявлении фактов системной коррупции, пресечении деятельности организованных преступных групп. Путем анализа базы данных Комитета казначейства, информации сайта электронных государственных закупок устанавливаются группы аффилированных компаний, которые на протяжении нескольких лет доминируют в государственных закупках одного госоргана. Выявляются наиболее подозрительные конкурсы с повышенным риском хищения бюджетных средств.

В 2013 году посредством мониторинга планов закупок государственных органов, на предмет завышения планируемых закупочных цен предотвращено нерациональное использование порядка 3,5 млрд. тенге бюджетных средств (за год работы центра – 5,6 млрд. тенге).

Благодаря предварительной аналитической подготовке, следователям и оперативным сотрудникам при выезде на место не нужно было проводить повальные проверки всех конкурсов и компаний, принимавших в них участие. В сжатые сроки проводится точечная работа по уже идентифицированным наиболее подозрительным договорам и предприятиям. К тому же еще до выезда на место устанавливается приобретенное на преступные доходы имущество, что позволяет своевременно наложить на него арест для последующего возмещения ущерба государству.

Наряду с предотвращением хищений, использование передовых методов прогнозно-аналитической работы позволяет значительно повысить эффективность выявления уже совершенных коррупционных и экономических преступлений. Полученные коррупционным путем средства зачастую легализуются через так называемые лжекомпании (фиктивные предприятия), создаваемые без намерения осуществлять предпринимательскую деятельность.

В этой связи, данная сфера была определена как первоочередная, требующая принятия неотложных мер, поскольку именно здесь государству наносится значительный ущерб, и сконцентрированы повышенные риски коррупционных проявлений.

На основе подписанного совместного приказа между Налоговым комитетом и Агентством финансовой полиции Агентство получает из Налогового комитета перечень компаний имеющих повышенные риски по критериям Системы управления рисками налоговых органов (низкая налоговая нагрузка при значительных финансовых оборотах, частая перерегистрация юридических адресов, отсутствие компании по фактическому адресу осуществления деятельности, отсутствие наемных работников и др.). Полученный перечень рискованных компаний подвергается дальнейшему анализу. Как показывает практика, более 70% лжепредприятий регистрируется на лиц, ранее неоднократно судимых, страдающих наркоманией, алкоголизмом, бомжей - словом тех, кто ведет асоциальный образ жизни. Часто на таких лиц оформляется до нескольких десятков лжекомпаний. Как правило, у них нет ни бухгалтера, ни наемных работников. При этом адреса их фактической деятельности либо вовсе не существует, либо он не предназначен для осуществления коммерческой деятельности.

Посредством Системы информационного обмена правоохранительных и специальных органов Генеральной прокуратуры Агентство финансовой полиции получает необходимые открытые сведения из баз данных в электронном виде (61 база данных государственных органов и национальных компаний), что позволяет в сжатые сроки провести анализ и установить рискованные субъекты.

По материалам Ситуационного центра с начала его работы возбуждено более 630 уголовных дел. Причем акцент при проведении анализа делается на выявлении фактов системной коррупции, пресечении деятельности организованных преступных групп.

К примеру, аналитиками Ситуационного центра была выявлена группа аффилированных компаний, которые на протяжении нескольких лет доминировали в госзакупках на территории одной из областей. Подконтрольные одному человеку компании одновременно выходили на конкурсы госзакупок в сфере строительства, при этом ценовое предложение одной из них было несколько ниже остальных. Такая практика, создания искусственной конкурсной среды позволяла одной из фирм становиться победителем крупных конкурсов госзакупок. Подозрение вызвало то, что АО «Ғарыш Сапары» все свои крупные строительные заказы (общая сумма свыше 15 млрд. тенге) отдавала ТОО «Строительная компания Кулагер». Руководители обеих компаний были задержаны после передачи взятки в размере 75 млн. тенге; уголовное дело находится на рассмотрении в суде

Следует приветствовать создание Агентством финансовой полиции и деятельность аналитической системы «Ситуационный центр». Это передовой опыт, который использует лучшие мировые примеры активного выявления и предупреждения коррупционных и других преступлений с использованием аналитических методов и компьютерных технологий.

Статистика. Статистика выявленных преступлений и работы правоохранительных органов в этой связи централизовано собирается и накапливается Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК. Большое количество запрашиваемой статистики во время Третьего раунда мониторинга не была предоставлена мониторинговой группе со ссылкой на ограничение ее в доступе. В то же время, были предоставлены отдельные данные в разрезе Агентства финансовой полиции. Также правоохранительная статистика доступна на сайте Комитетом по правовой статистике и специальным учетам (<http://service.pravstat.kz/>). При этом отсутствует статистика по результатам рассмотрения уголовных дел о коррупционных преступлениях в судах (количество осужденных, меры наказания, условное освобождение и т.д.). В целом, отсутствие или закрытость статистических данных о результатах выявления, раскрытия и привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения не позволяет проводить независимую, в том числе общественную, оценку эффективности деятельности правоохранительных и судебных органов в этой сфере, оценку состояния дел с коррупционной преступностью в стране и ее тенденциями.

Обучающие мероприятия по вопросам расследования и уголовного преследования коррупционных преступлений

Казахстан сообщил о следующих проведенных мероприятиях:

- 3 июня 2011 года проведено дистанционное обучение руководящего состава органов прокуратуры по теме: «Противодействие коррупции: вопросы надзорной деятельности и взаимодействия с другими государственными органами»;

- 27 февраля - 2 марта 2012 года проведены курсы профессиональной переподготовки руководящих кадров, состоящих в резерве кадров на должности заместителей прокуроров областей. На указанных курсах прошли обучение 20 сотрудников органов прокуратуры из числа районных прокуроров и начальников управлений областных и приравненных к ним прокуратур, в том числе 2 представителя прокуратуры Республики Таджикистан.
- 27 апреля 2012 года проведен отраслевой дистанционный семинар по теме: «Правовые механизмы противодействия коррупции» силами сотрудников Генеральной прокуратуры и экспертов Института.
- 22 ноября 2012 года Институтом совместно с Посольством США проведен семинар посредством видео конференции на тему: «Актуальные вопросы противодействия коррупции и легализации денежных средств, полученных незаконным путем». В работе учебного занятия приняли участие судья Верховного Суда Канады и заместитель прокурора г. Льеж.
- Институтом правосудия Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан совместно с Верховным Судом Республики Казахстан проводится обучение по вопросам борьбы с коррупцией для слушателей курсов повышения квалификации. В Институте правосудия курсы повышения квалификации проходят судьи районных и приравненных к ним судов, областных и приравненных к ним судов, а также заведующие канцеляриями, секретари судебного заседания, специалисты Канцелярий местных судов. Согласно утвержденному Учебному плану курсов повышения квалификации прочитаны лекции на тему «Национальная программа противодействия коррупции». В качестве лекторов выступили профессорско-преподавательский состав Института правосудия, а также представители Академии финансовой полиции. В 2013 году занятие по названной теме проведено для слушателей всех потоков обучившихся на курсах (всего 17 потоков, 572 слушателя). Кроме того, судьями Верховного Суда Республики Казахстан для судей местных судов, специализирующихся на рассмотрении уголовных дел, проведены лекции на тему «Рассмотрение дел о коррупционных и иных преступлениях против интересов государственной службы и государственного управления». В лекциях на данную тему раскрываются вопросы судебной практики рассмотрения дел о коррупционных преступлениях, в том числе практика применения наказания по коррупционным преступлениям.
- Для 120 специалистов Канцелярий местных судов работниками Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарата Верховного Суда Республики Казахстан) проведены занятия на тему «Профилактика правонарушений в судебной системе», где также освещены вопросы противодействия коррупции.

Совместное обучение по борьбе с коррупцией для судей и сотрудников правоохранительных органов не проводилось и не запланировано.

Новая рекомендация 2.8.-2.9.

- **Внедрить специализацию прокуроров по надзору за следствием и представлением в суде дел о коррупционных преступлениях.**
- **Обеспечить свободный доступ через Интернет к периодически обновляемой детальной статистической информации об уголовных и других коррупционных правонарушениях, в частности о количестве сообщений о таких правонарушениях, количестве зарегистрированных дел, результатах их расследования и уголовного преследования, результатах рассмотрения в судах (среди прочего, в разрезе примененных мер наказания, категорий осужденных лиц в зависимости от занимаемых должностей и места работы). Указанные данные должны сопровождаться анализом соответствующих тенденций и причин их изменения.**

Раздел III. Предупреждение коррупции

3.2. Добропорядочность на публичной службе

Рекомендация 3.2.

Правовые рамки. Пересмотреть существующее в законодательстве разграничение должностей административных и политических служащих, в частности существенно сократить перечень политических служащих, с целью обеспечения профессиональности и реальной защищенности от политического влияния административных служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.

Наем и продвижение по службе. Продолжить реформу системы найма и продвижения по службе государственных служащих путем установления четких критериев оценки на основе личных заслуг и качеств; устранить возможность занятия административных должностей без конкурсного отбора; урегулировать в законодательстве порядок продвижения по службе на основе критериев личных заслуг и качеств и порядок проведения внутренних конкурсов.

Оплата труда. Установить четкие нормативно-правовые ограничения на размер и периодичность выплаты дополнительного вознаграждения (поощрения), которое не входит в основную фиксированную заработную плату, и предусмотреть критерии такого поощрения с целью ограничения дискреционных полномочий при принятии решений по этим вопросам и обеспечить прозрачность таких выплат.

Конфликт интересов. Разработать и обеспечить широкое распространение среди служащих государственных органов практических пособий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов с учетом специфики работы отдельных органов. Ввести практику консультирования служащих на предмет соблюдения положений о конфликте интересов, требований несовместимости и других ограничений, как на уровне отдельных органов, так и централизованно (уполномоченным органом в сфере государственной службы). Провести мониторинг и анализ исполнения положений о конфликте интересов и ограничениях на государственной службе.

Внутренний контроль. Усилить превентивную составляющую работы подразделений внутреннего контроля (безопасности), включая работу по повышению уровня знаний об антикоррупционных положениях, содействию в предотвращении и урегулировании конфликтов интересов. Обеспечить методологическое обеспечение и сопровождение таких подразделений.

Декларации имущества. Изменить законодательные положения и практику декларирования доходов и имущества с тем, чтобы обеспечить их эффективность, в частности предусмотреть проверку части деклараций (например, высших должностей административных служащих, политических служащих, судей, прокуроров, сотрудников органов, подверженных высокому риску коррупции). Предусмотреть обязательное опубликование сведений из деклараций высших должностных лиц, политических служащих, судей, а также доступность по запросу всех остальных деклараций публичных служащих.

Кодексы чести и антикоррупционное обучение. Определить в Кодексе чести соблюдение принципов верховенства права и обеспечения профессиональности государственной службы как главные обязанности государственных служащих; пересмотреть положения о необходимости опровержения публичных обвинений; обеспечить регулярное и практическое обучение по вопросам соблюдения кодексов чести (правил поведения). Установить систему ежегодного обучения и повышения квалификации служащих по вопросам предотвращения и противодействия коррупции с акцентом на практическое применение законодательства.

Ограничения в получении подарков. Разработать и распространить детальные руководства по применению положений о подарках с целью разъяснения установленных ограничений и

ответственности за их нарушение. Провести мониторинг исполнения положения касательно подарков и разработать предложения по их улучшению.

Защита лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях (whistleblowers). Предусмотреть в законодательных актах детальные положения о защите лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, в частности действенные гарантии их неприкосновенности и защиты от преследования. 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.

Реформа государственной службы

14 декабря 2012 г. был изменен Закон 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе» и 7 марта 2013 г. был принят Указ Президента РК № 523 «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих». Согласно с этими изменениями в законодательство о государственной службе, вступившим в силу 26 марта 2013 года, введена новая модель государственной службы в Казахстане которая состоит из следующих трех корпусов:

- **административные государственные должности корпуса «А»** - административные государственные должности управленческого уровня, для которых предусмотрены особый порядок отбора в кадровый резерв, конкурсного отбора, прохождения и прекращения государственной службы, определяемый Президентом Республики Казахстан, а также специальные квалификационные требования;
- **административные государственные должности корпуса «Б»** - остальные административные государственные должности, не включенные в корпус «А»;
- **политические государственные должности** - государственные служащие, назначение (избрание), освобождение и деятельность которых носит политико-определяющий характер и которые несут ответственность за реализацию политических целей и задач.

Основным результатом указанных изменений является создание отдельной категории высших управленческих должностей - административные государственные должности корпуса «А». Корпус «А» создан с целью профессионализации государственной службы и повышения эффективности государственного аппарата. Корпус «А» включает 539 государственных должностей управленческого уровня. Для должностей корпуса «А» установлен новый, отдельный порядок набора, прохождения службы, оценки, ротации и обучения. Планируется внедрить отдельное карьерное планирование и систему оплаты труда. Должности корпуса «А» перечислены в Реестре должностей государственных служащих (см. таблицу ниже).

Служащие, формирующие государственную политику, осуществляющие руководство отраслью государственного управления, определяющие стратегические направления государственного развития в соответствующей сфере, а также служащие, назначение которых носит политико-определяющий характер, включены в корпус политических государственных служащих. Эти должности так же перечислены в Реестре должностей государственных служащих (см. ниже).

Важно, что существенно сократилось число политических государственных должностей. С принятием изменений в Закон «О государственной службе», штатная численность политических государственных служащих сокращена в 8 раз – с 3272 до 439 единиц. Сокращены такие политические должности как некоторые категории руководящих должностей центральных исполнительных органов, некоторые категории акимов, заведующие секторами Администрации Президента, руководители аппаратов акимов.

Указа Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 года № 523
„Об утверждении Реестра должностей государственных служащих“

Политические государственные должности

Премьер-Министр, его первый заместитель и заместители

Государственный секретарь

Руководитель Администрации Президента Республики Казахстан, его первый заместитель и заместители

Председатель и члены Конституционного Совета*⁵⁶

Председатель, заместитель Председателя, секретарь и члены Центральной избирательной комиссии*

Помощник Президента - Секретарь Совета Безопасности, его заместители

Председатель Высшего Судебного Совета*

Председатель и члены Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета

Начальник Канцелярии Президента, его заместители

Помощники Президента

Советники Президента

Руководители государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту, их первые заместители и заместители

Министры, их первые заместители и заместители

Акимы областей, столицы и города республиканского значения, их первые заместители и заместители

Чрезвычайные и Полномочные Послы

Руководитель Канцелярии Премьер-Министра, его заместители*

Уполномоченный по правам человека*

Заведующие отделами и руководители иных структурных подразделений Администрации Президента, их первые заместители и заместители

Руководители центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, их первые заместители и заместители

Специальные представители Президента

Директор Архива Президента, его заместители

Директор Музея Первого Президента, его заместители

Директор «Службы центральных коммуникаций», его заместители

Руководители аппаратов Сената и Мажилиса Парламента и их заместители

Государственные инспекторы структурного подразделения Администрации Президента

Акимы городов, являющихся административными центрами областей

Руководитель Медицинского центра Управления делами Президента и его заместители

Административные государственные должности

Корпус «А»

КАТЕГОРИЯ 1

Ответственные секретари центральных исполнительных органов

Руководители аппаратов Конституционного совета, Управления делами Президента Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, руководитель Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарата Верховного Суда Республики Казахстан)

Руководители аппаратов акимов областей, столицы и города республиканского значения

Руководители аппаратов центральных исполнительных органов, в которых не введена должность ответственного секретаря, руководитель Национального центра по правам человека

Заместители руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарата Верховного Суда Республики Казахстан)

Заведующие секторами Администрации Президента Республики Казахстан

Руководители структурных подразделений аппаратов палат Парламента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, Конституционного Совета Республики Казахстан, Управления делами Президента Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарата Верховного Суда Республики Казахстан)

Руководители территориальных органов Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы - председатели дисциплинарных советов Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы в областях, столицы, города республиканского значения

Председатели комитетов центральных исполнительных органов

Руководитель Хозяйственного управления Парламента Республики Казахстан и его заместители

⁵⁶ Отмечены должности, наличие которых в Реестре как политических должностей критиковалось еще в Отчете второго раунда мониторинга СПД, но которые остались в новом перечне.

Акимы городов областного значения (за исключением акимов городов, являющихся административными центрами областей), районов областей и районов в городах

КАТЕГОРИЯ 2

Председатели и члены ревизионных комиссий областей, столицы, города республиканского значения

Мониторинговая группа считает, что к политическим служащим причислены некоторые государственные служащие, деятельность которых не может оцениваться как политическая. Многие из этих должностей были названы уже в Отчете второго раунда мониторинга в 2011 г. Исходя из критериев, установленных в законе, к политическим государственным служащим необоснованно причислены Председатель и члены Конституционного Совета, Председатель, заместитель Председателя, секретарь и члены Центральной избирательной комиссии, Председатель Высшего Судебного Совета, Уполномоченный по правам человека, Директор Архива Президента и его заместители, Директор Музея Первого Президента и его заместители, Директор «Службы центральных коммуникаций» и его заместители, Государственные инспекторы структурного подразделения Администрации Президента, Руководитель Медицинского центра Управления делами Президента и его заместители. Перечисленные должности не соответствуют критерию „деятельность которого носят политико-определяющий характер“, и большинство из них также не соответствуют критерию „который несет ответственность за реализацию политических целей и задач“. Казахстан отмечает, что отдельные из перечисленных лиц назначаются на должность и освобождаются от должности Главой государства, то есть „их назначение основывается на политическом доверии“. Однако, подобная характеристика политических должностей не соответствует принципам демократического устройства – наличие политического доверия со стороны президента страны не является достаточным для определения политического характера должности, указанные лица не определяют государственную политику; более того, для некоторых из них (члены ЦИК, члены ВСС, Уполномоченный по правам человека) определяющим является как раз независимость от политических отношений и от политиков.

Нужно также подчеркнуть, что корпусы государственной службы введены в закон, но оставлена дискреция устанавливать подзаконными нормативно-правовыми актами, какие именно должности входят в каждую из трёх категорий. А именно это установлено в Реестре должностей государственных служащих, утвержденном Указом Президента. По мнению мониторинговой группы, указом Президента расширены законом установленные рамки возможных должностей политических государственных служащих. В целом, рекомендуется закрепить отнесение должностей к категориям государственной службы непосредственно в законе.

Казахстан в последние годы так же проводил реформу правоохранительных органов⁵⁷. Более 5,5 тысяч сотрудников правоохранительных органов были переведены в разряд административных государственных служащих. В результате, количество административных государственных служащих в правоохранительных органах увеличилось более чем в 2,8 раз, с 3151 до 9009 единиц.⁵⁸

Таблица 13. Состояние кадров государственной службы Республики Казахстан

	Во время второго раунда мониторинга (Отчет о мониторинге Казахстана 29 сентября 2011 г.)	На 1 января 2014 г. (после реформы государственной службы в марте 2013 г.)
Политические государственные служащие	3 116	439
Административные государственные служащие, в том числе:	84 273	97 392
корпус «А»		539
корпус «Б»		96853

Источник: Отчет второго раунда мониторинга, данные, предоставленные Казахстаном в июне 2014 г.

⁵⁷ К правоохранительным органам относятся органы прокуратуры, внутренних дел, финансовой полиции, государственной противопожарной службы и таможенные органы Республики Казахстан.

⁵⁸ Промежуточный доклад Казахстана на 13-ой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий 16-18 апреля 2014 г., стр. 20, <http://www.oecd.org/corruption/acn/KazakhstanProgressUpdateApril2014RUS.pdf>.

Данные, предоставленные Казахстаном, показывают, что после введения в силу реформы государственной службы в 2013 г. назначены по новому порядку 90 220 государственных служащих, что составляет 92,2% от штатной численности, в том числе из 439 политических государственных должностей назначено 425 или 96,8%, из 539 административных должностей корпуса «А» назначены 527 или 97,8% должностей, из 96853 должностей корпуса «Б» - 89268 или 92,2%.

Наем и продвижение по государственной службе

В рамках реформ государственной службы в Казахстане после второго раунда мониторинга проведены ряд мероприятий для улучшения системы отбора и прохождения государственной службы. Приняты ряд подзаконных актов, разработаны методологические материалы, проведены практические мероприятия.

Набор на должности корпуса «Б» проводится согласно Правилам проведения конкурса на занятие вакантной административной государственной должности и формирования конкурсной комиссии, утвержденным приказом Председателя Агентства по делам государственной службы от 19 марта 2013 года № 06-7/32.

Одним из новшеств реформы государственной службы - это централизованное тестирование для поступления на государственную службу, без привязки к конкурсам в госорганах. Далее гражданину выдается сертификат, который дает ему право участвовать в конкурсах на должности корпуса „Б“ в государственном органе в течение года. В конкурсе на корпус „Б“ имеют право принять участие граждане, получившие при прохождении этого тестирования оценки не ниже пороговых значений, устанавливаемых уполномоченным органом. Как указывает Казахстан, в результате, количество граждан, кто желают работать на государственной службе, увеличилось. Если в 2011 году в тестировании в среднем в месяц участвовали 1950 человек, а в 2012 году - 2300, то в 2013 году их количество составило уже 4700 человек в месяц.

Позитивно, что на 2014-2015 годы запланировано усовершенствовать централизованное тестирование на основе проверки компетенций претендентов. Помимо совершенствования методов управления человеческими ресурсами, централизованное тестирование также более объективно, создает большую видимость прозрачности отбора на госслужбу для общества и соответственно повышает число претендентов на госслужбу.

Другое новшество – это возможность присутствия наблюдателей и экспертов во время работы конкурсной комиссии при проведении конкурсов по отбору кадров в государственных органах. Наблюдатели могут присутствовать на собеседованиях с претендентами, знакомиться с работой конкурсных комиссий и представить свое мнение о ее работе руководству госоргана. В качестве наблюдателей могут выступать представители СМИ, общественных объединений и иных организаций.

Кроме того, с целью повышения прозрачности и доступа к государственной службе, информация о всех имеющихся вакансиях и объявления о проводимых конкурсах государственные органы должны размещать на своих Интернет-ресурсах. Так же должна быть размещена информация о возможности участия в них наблюдателей и экспертов. Все желающие могут записаться на тестирование через веб-портал «электронного правительства»⁵⁹.

Конкурс состоит из собеседования с кандидатами, которые соответствуют установленным квалификационным требованиям. Кандидат также должен соответствовать типовым квалификационным требованиям к категориям административных государственных должностей категории „Б“, утвержденным приказом первого заместителя Председателя Агентства от 9 января 2008 года № 02-01-02/5 (редакция 19.03.2013). Среди требований – образование, опыт работы, знание правовых актов, и, как указано, „другие обязательные знания, необходимые для исполнения функциональных обязанностей“. Цель конкурсного собеседования – оценка профессиональных и личных качеств. Закон предусматривает, что участник конкурса, получивший положительное заключение конкурсной комиссии, имеет право на занятие административной государственной должности корпуса «Б». Также законом предусмотрено, что участник конкурса, не получивший положительного заключения конкурсной комиссии, но рекомендованный ею для государственной службы, вправе быть зачисленным в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «Б». Участник конкурса, зачисленный в кадровый резерв административной государственной

⁵⁹ См. <http://egov.kz/>, раздел Трудоустройство и занятость > Государственная служба > Запись на тестирование.

службы корпуса «Б» по рекомендации конкурсной комиссии государственного органа, имеет право в течение года со дня его зачисления занять соответствующую административную государственную должность корпуса «Б» в том же государственном органе без прохождения дополнительного конкурса при условии соответствия квалификационным требованиям.

Касательно *отбора в корпус «А»*, как предусмотрено в законе «О государственной службе», особый порядок проведения конкурса на занятие государственной должности корпуса «А» определяется Президентом. Такие правила были утверждены указом Президента от 22 марта 2013 года № 524.

Правилами предусмотрено, что формируется *кадровый резерв корпуса «А»*. Для отбора в этот резерв, создана новая *Национальная комиссия по кадровой политике при Президенте РК*. Комиссия утверждена указом Президента РК от 7 марта 2013 года № 520. Комиссией руководит руководитель Администрации Президента РК. Как указывает Казахстан, в состав комиссии входят представители законодательной и исполнительной ветвей власти, высшие должностные лица страны, с управленческим опытом и навыками нужными, чтобы определить профессиональные и личностные качества, и их решения опираются в том числе на результаты поведенного тестирования и им предоставляется информация о наличии поощрений за заслуги. Тем не менее мониторинговая группа отмечает, что в состав комиссии входят политические государственные служащие и депутаты Парламента. Национальная комиссия, по мнению экспертов, в таком составе создает впечатление ориентированности на отбор не на основе профессиональных, а политических критериев.

Отбор на корпус «А» объявляется публично. Желающие участвовать в отборе в кадровый резерв корпуса «А» должны предоставить определенные документы. Интересно, что одним из документов является рекомендация, которую могут выдать только ограниченный круг лиц, указанных в правилах – депутаты Парламента, государственные служащие корпуса «А», председатели правления национальной компании, национального холдинга и др., назначаемые Президентом РК. Таким образом, по мнению экспертов, опять же существует элемент политизированности в части подачи рекомендаций депутатами и возникает риск, что может быть ограничено право на равный доступ к государственной службе (Конституция РК, ч. 4 ст. 33).

Специальные квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «А» были утверждены указом Президента РК от 10 декабря 2013 года № 708 – это требования по образованию, стажу работы, профессиональным знаниям и знанию законодательства и стратегических, программных документов.

Документы и соответствие квалификационным требованиям проверяет Агентство по делам государственной службы. На основании этого принимается решение о допуске претендента к тестированию.

Далее, Национальная комиссия рассматривает документы кандидатов, результаты тестирования, проводит собеседование и принимает рекомендацию о зачислении в кадровый резерв. Технически кадровый резерв формируется Агентством на основе таких рекомендации.

Затем государственный орган, который имеет право назначить на конкретную должность, организует конкурс. Выбирается кандидаты из кадрового резерва и во время конкурса оцениваются документы и проводится собеседование. Собеседование ведётся с лицом, назначающим на эту должность, возможно и коллегиальное собеседование.

Как отмечалось во Отчете о втором раунде мониторинга, в законе указано, что должен проводиться конкурсный отбор, но не указано, что это должно происходить на основе личных качеств и достоинств. Этот недостаток не был исправлен. По опыту других стран, такое положение может быть включено в конституцию, закон о государственной службе или в подзаконные акты, хотя лучшим вариантом является закрепление этого принципа не ниже уровня закона.

Как также отмечалось в Отчете второго раунда мониторинга, в Казахстане не установлено, на основе каких критериев на последней стадии отбора определяется победитель конкурса для назначения на конкретную административную должность, то есть отсутствует требование указать причины выбора кандидата на основе его заслуг и качеств, обосновав, что это лучший кандидат. Важно обеспечить, чтобы любому заинтересованному лицу было ясно, по каким объективным критериям в результате конкурса на должность был принят конкретный кандидат. Возможны различные варианты, например, в Литве используется система оценки претендентов баллами, при этом определено, что значит конкретный балл; конкурс фиксируется звукозаписью, которая при необходимости может быть использована в судебном процессе. В Казахстане,

мотивы по которым выбран кандидат можно указать, на пример, в заключение конкурсной комиссии. В целом, должно быть обеспечено принятие мотивированного письменного решения с указанием того, как выбранный кандидат соответствует требованиям, почему его опыт и знания лучше соответствуют этой должности, чем у других кандидатов.

Казахстан сообщил, что в 2014 году отбор в кадровый резерв корпуса «А» был проведен с применением новых подходов к определению лиц, рекомендуемых к зачислению в кадровый резерв. Применялась система выставления оценки и расчета итогового балла для зачисления в кадровый резерв. Каждому кандидату выставлялась оценка исходя из результатов тестирования на знание законодательства, собеседования. Затем устанавливался пороговый балл для зачисления в кадровый резерв. Это позитивная практика, однако принципы, критерии и правила отбора должны быть четко уставлены в правовых актах.

Со времени второго раунда мониторинга была минимизирована возможность занятия административной государственной должности государственным служащим *в порядке перевода между ведомствами* без конкурсного отбора, что раньше использовалось при смене руководителя государственного органа. Сейчас перевод возможен только внутри госорганов и в территориальных подразделениях. Это предусмотрено в Законе «О государственной службе» и в Положении «О порядке прохождения государственной службы», утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 10 марта 2000 года № 357 (редакция 22.03.2013.).

Как указывает Казахстан, эти изменения сократили количество переводов между госорганами в 30 раз. В 2012 году из 20 тыс. назначений более 70% было осуществлено в порядке перевода, в 2013 году назначений в порядке перевода стало менее 20%. В 2012 году в среднем в квартал между госорганами осуществлялось 3500 переводов, то в среднем за один квартал 2013 года (после внесения изменений в законодательстве) переводов стало менее 80.

Однако осталось без изменений положение, что депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, политические государственные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия в течение одного года могут занять административные государственные должности по решению Президента Республики Казахстан (раньше было предусмотрено, что это производится на основе Порядка, который определяется Президентом). Это не соответствует рекомендации Отчета о втором раунде мониторинга.

Как сообщается Казахстаном, на практике данная норма реализуется достаточно редко – 0,9% всех назначений (246 человек) в 2013 году. При этом в 2013 году количество таких переводов по сравнению с предыдущим годом было значительно сокращено – в 30 раз. Это позитивная динамика, однако сама возможность такого перевода является проблематичной – количество таких переводов не ограничено и в любой другой период может значительно возрасти.

Касательно оценки деятельности госслужащих и ее критериев тоже произошли изменения. Указом Президента РК 22 марта 2013 года № 527 был определен новый порядок проведения *ежегодной оценки деятельности и аттестации* административных государственных служащих. В том числе отдельный порядок ежегодной оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «А». Так же Агентством по делам государственной службы разработаны методики оценки эффективности деятельности административных государственных служащих корпуса «А» и корпуса «Б», которые введены в силу в начале 2014 года.

Новые правила оценки связывают поощрение и результаты работы административных госслужащих корпусов «А» и «Б» через систему их оценки. Каждый госслужащий будет оцениваться по результатам ежегодной работы. Оценка направлена на определение эффективности и качества работы. Результаты станут основанием для принятия решений по премированию, поощрению, обучению, карьерному планированию. Аттестация следует по итогам трех лет при признании деятельности госслужащего неэффективной. Аттестационная комиссия решит работать ли такому служащему дальше. За оценку государственных служащих отвечает каждый государственный орган.

13 января 2014 г. также приняты Правила проведения ротации административных государственных служащих корпуса «А». Ротация предусмотрена в Законе «О государственной службе». Интересно, что в правилах отмечается, что одна из целей ротации – это профилактика коррупционных правонарушений.

Позитивным шагом является то, что обновлены квалификационные требования к кандидатам на государственную службу, в том числе в 2013 г. в правилах, принятых Агентством государственной службы для

корпуса «Б»⁶⁰, и Президентом - для корпуса «А»⁶¹. Также в 2014 г. приняты ряд приказов руководителей ведомств и министерств с требованиями к кандидатам на работу в их ведомствах. Компетентность и опыт претендентов на государственную службу проверяются и в тестировании, и во время собеседования.

Правовая база не предусматривает порядка продвижения по службе на основе критериев личных заслуг и качеств и порядок проведения внутренних конкурсов. Как объяснил Казахстан, в случае, если на образовавшуюся в госоргане вакансию есть кандидаты из числа действующих служащих, они могут быть назначены на данную должность в порядке перевода в рамках карьерного продвижения. При принятии решения будут учитываться результаты оценки их деятельности, мнения руководителя, коллег (подчиненных). В случае, если на вакансию объявляется конкурс, госслужащие участвуют в конкурсе на вакантную должность наравне с остальными гражданами.

В целом можно отметить прогресс в сфере найма на госслужбу, в том числе: введение централизованной проверки знаний и навыков государственных служащих корпуса «Б» и в какой-то мере похожего централизованного набора кадрового резерва корпуса «А»; введение с 2013 г. порядка поступления на службу на должности категории «А» на конкурсной основе и с 2014 г. - оценки эффективности государственных служащих, где на основе позитивных результатов возможно поощрение; существенное уменьшение числа политических государственных служащих. В то же время остался риск предвзятых решений при отборе на административные должности госслужащих, так как процедуры отбора в корпуса «А» и «Б» должны предусматривать конкретные шаги, как и на основе чего на основе личных заслуг и качеств определяется победитель конкурса. Также не принят порядок проведения внутренних конкурсов. Осталась возможность занимать административные государственные должности без конкурса. В целом эта часть рекомендации выполнена частично.

Оплата труда

Закон «О государственной службе» предусматривает, что система оплаты труда политических государственных служащих определяется Президентом Республики Казахстан. Указом Президента от 17 января 2004 года № 1284 утверждена Единая система оплаты труда работников органов Республики Казахстан, содержащихся за счет государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального Банка РК. С этим документом возможно ознакомиться только частично, он предназначен для служебного пользования.

О системе заработной платы известно, что должностной оклад связан с коэффициентом, который умножается на определенную величину, утвержденную Правительством (постановление Правительства от 23 января 2004 года № 74), – базовый должностной оклад в размере 17 697 тенге (73 евро). С увеличением стажа работы растет оклад. В постановлении Правительства РК от 29 августа 2001 года № 1127 «Об утверждении Правил премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов Республики Казахстан за счет средств государственного бюджета» предусмотрены случаи, когда государственному служащему выплачиваются дополнительные выплаты к окладу.

Казахстан не предоставил конкретной информации о том, какую часть в заработной плате составляют *дополнительные выплаты* к окладу. Вопрос поощрения затрагивается в далее упомянутых нескольких правовых актах.

В соответствии с вышеупомянутым Указом о единой системе оплаты труда, фонд оплаты труда работников государственных органов формируется исходя из должностных окладов, окладов по воинским званиям, доплат за специальные звания и классные чины, пособий для оздоровления в размере двух должностных окладов в год, двух должностных окладов в год для премирования административных государственных служащих центральных аппаратов государственных органов, и т.д.

К тому же, в соответствии с этим Указом, руководители государственных органов имеют право самостоятельно премировать, оказывать материальную помощь и устанавливать надбавки к должностным

⁶⁰ Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 19 марта 2013 года № 06-7/35 о Типовых квалификационных требованиях к категориям административных государственных должностей корпуса «Б».

⁶¹ Указ Президента Республики Казахстан № 708 10 декабря 2013 года «Об утверждении Специальных квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса «А».

окладам государственных служащих за счет экономии средств, предусмотренных на содержание соответствующего органа по плану финансирования.

В Постановлении Правительства РК от 29 августа 2001 года № 1127 «Об утверждении Правил премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов Республики Казахстан за счет средств государственного бюджета» установлено, что размер и периодичность премирования устанавливается руководителем центрального государственного органа. Данное постановление предусматривает ряд показателей, характеризующих результаты деятельности работника, которые дают право на его премирование, как соблюдение государственной и трудовой дисциплины, результаты работы за определенный период, образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречная государственная служба, выполнение заданий особой важности, юбилейные, праздничные даты, разработка законопроектов, и т.д.

Запрошенная информация о максимальной и минимальной заработной плате и о соотношении заработной платы государственных служащих со средней зарплатой в Казахстане не была предоставлена. О размерах заработной платы можно судить из доступных примеров: уровень оплаты труда главного эксперта центрального аппарата государственного органа (категории С-4) при стаже до года составляет 106 344 тыс. тенге (437 евро), свыше 20 лет – 143 501 тыс. тенге (590 евро). Соотношение заработной платы ответственного секретаря и эксперта государственного органа (например, сотрудник центрального госоргана со стажем госслужбы 9-11 лет): заработная плата ответственного секретаря – 862 930 тенге, эксперта (категория С-6) – 91 154 тенге. Соотношение: 9,5/1. Соотношение заработной платы руководителя территориального департамента Агентства по делам государственной службы РК и эксперта (например, сотрудник со стажем госслужбы 9-11 лет): заработная плата руководителя территориального Департамента 541 730 тенге, эксперта (категория С-О-6) – 65 192 тенге. Соотношение: 8,3/1. На примере Финансовой полиции, размер зарплаты 155 000 тенге (627 евро) в территориальных подразделениях и 215 000 тенге (870 евро) в центральном аппарате.⁶²

В целом видно, что заработная плата административных служащих не высокая (во всяком случае, перед дополнительными выплатами). В послании Президента РК народу Казахстана 17 января 2014 г. поручено Правительству обеспечить повышение заработной платы государственным служащим корпуса «Б» с 1 июля 2015 года - на 15 процентов, а с 1 июля 2016 года - ещё на 15 процентов.⁶³

Надо отметить как позитивное то, что в соответствии с Указом Президента РК от 22 марта 2013 года № 527 о Правилах проведения ежегодной оценки деятельности и аттестации административных государственных служащих, распределение премий и конечные результаты работы административных госслужащих корпусов «А» и «Б» сейчас связаны с системой оценки.

В целом, четкие нормативно-правовые *ограничения на размер и периодичность* выплаты дополнительного вознаграждения, которое не входит в основную фиксированную заработную плату, не были установлены, дискреционные полномочия при принятии решений по поощрению не были ограничены. Поэтому единственное изменение в этой области – попытка связать результаты деятельности с денежным поощрением, которая существенного изменения в смысле прозрачности при выплатах поощрений не принесла. Таким образом, рекомендация не выполнена.

Казахстан также сообщил, что в рамках плана мероприятий по реализации концепции новой бюджетной политики предусматривается совершенствование системы оплаты труда в бюджетной сфере с привязкой к результатам (для внесения предложений по совершенствованию системы оплаты труда государственных служащих Правительством РК определен срок декабрь 2014 г.).

Конфликт интересов

Как уже отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, в декабре 2010 г. в Закон «О государственной службе» были включены положения о конфликте интересов для государственных служащих (ст. 18-2 «Конфликт интересов»). В Законе конфликт интересов определен как противоречие между личными

⁶² Размер зарплат сотрудников органов финансовой полиции озвучил заместитель председателя Агентства, Tengri News, 5 мая 2014 г.,

http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/razmer-zarplat-finpolitseyskih-ozvuchil-zampred-agentstva-256536/

⁶³ Источник: www.akorda.kz/ru/page/page_215750_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-17-yanvarya-2014-g

интересами государственного служащего и его должностными полномочиями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к ненадлежащему исполнению им своих должностных полномочий.

Одновременно, положения о предотвращении конфликта интересов включены также в Указ Президента от 3 мая 2005 года № 1567 «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» (Правила служебной этики государственных служащих, далее - Кодекс чести). Например, кодексом предусмотрено, что при возникновении конфликта интересов государственный служащий обязан принять меры по его предотвращению и урегулированию, предусмотренные в Законе «О государственной службе».

Кроме того, в Казахстане разработан проект Закона «О противодействии коррупции», в котором также предусмотрены положения о конфликте интересов. Проектом Закона (редакция 06.06.2013.) предусмотрена новая формулировка понятия конфликта интересов, новый порядок урегулирования конфликта интересов, в том числе путем отвода и самоотвода. Кроме того, в проекте закона «О противодействии коррупции» предусмотрено, что урегулирование конфликтов интересов будет осуществляться *Комиссией по урегулированию конфликта интересов* при уполномоченном органе по управлению государственной службой. За несоблюдение положений о конфликте интересов будет предусмотрена ответственность. Во время визита отмечалось, что рассмотрение законопроекта временно приостановлено в связи с разработкой проекта новой стратегии Казахстана по борьбе с коррупцией.

В проекте Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы и План мероприятий по её реализации предусматривается разработка Правил (положений) по предотвращению и урегулированию конфликта интересов с учетом специфики работы отдельных органов. Реализации этого мероприятия планируется на 2015 год.

Разработка типового практического пособия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов запланирована Агентством по делам государственной службы на 2014 год. В частности, во время визита экспертам был предоставлен проект заявки Агентства по делам государственной службы на привлечение связанного гранта на реализацию проекта «Поддержка реформы государственной службы в области служебной этики, защиты меритократии и предупреждения коррупции». Донор связанного гранта: Программа развития ООН (ПРООН). Сумма связанного гранта: 1 500 000 долларов США. Кроме прочего предусмотрен проект „Поддержка реформы государственной службы в области административной этики и государственных услуг“ в рамках которого предусмотрен компонент „Разработка и широкое распространение среди государственных служащих практических пособий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, с учетом специфики работы отдельных органов.“ Общая сумма затрат на проект 75 000 долларов США.

Представители Агентства по делам государственной службы пояснили, что Агентство проводит консультации, проверки в области действия Закона о государственной службе, в том числе и соблюдения положений о конфликте интересов. Агентство планирует ввести практику консультирования служащих на предмет соблюдения положений о конфликте интересов, требований несовместимости и других ограничений, как на уровне отдельных органов, так и централизованно (уполномоченным органом в сфере государственной службы). Подобного рода функция у Агентства по делам государственной службы конкретно не выделена. На практике эту работу по совмещению выполняет юридический отдел Агентства. Было бы полезно выделить такую функцию, чтобы внести ясность в этой области и предусмотреть конкретное ведомство, которое несёт ответственность за методическую помощь и консультации в области конфликта интересов.

На уровне отдельных государственных органов вопросы координации и обеспечения соблюдения ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, по исполнению законодательства Казахстана о государственной службе возложены на службы управления персоналом (кадровая служба) государственных органов (статья 6 Закона РК «О государственной службе»).

Кроме того, в 2013 году Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полицией) разработано практическое пособие для сотрудников финансовой полиции под названием «Практическое пособие по правовому регулированию запретов, ограничений, а также обязанностей по предотвращению конфликтов интересов». Это пособие содержит: ограничения и запреты сотрудникам ОФП; понятие и ситуации конфликта интересов, которые могут возникнуть у сотрудников ОФП; и обязанности по предотвращению конфликта интересов. Позитивно, что пособие ориентировано на практику и основная его часть состоит из описания разных примеров ситуаций конфликта интересов и мер, которые должны быть

предприняты для предотвращения и урегулирования возникшего конфликта. Казахстан разъяснил, что данное пособие было направлено в структурные подразделения финансовой полиции, его территориальные органы и в Академию финансовой полиции для изучения.

Одновременно, Агентством по делам государственной службы проведен анализ по рассмотрению дисциплинарных дел в отношении государственных служащих, а также иных лиц уполномоченных на выполнение государственных функций и лиц приравненных к ним по факту нарушения норм о конфликте интересов за 2012, 2013 годы и 5 месяцев 2014 года.

Установлено, что за указанный период Дисциплинарными советами всего рассмотрено 14 дисциплинарных дел в отношении 14 лиц, по факту противоречия между личными интересами государственного служащего и его должностными полномочиями, при котором личные интересы государственного служащего могли привести к ненадлежащему исполнению им своих должностных полномочий. В том числе 7 дисциплинарных дел рассмотрено в 2012 г., 4 - в 2013 г. и 3 - 5 месяцев 2014 г.

Как сообщает Агентство по делам государственной службы, по результатам проведенных проверок выявлены в 2012 году – 738, в 2013 году – 393, в первом квартале 2014 г. – 120 нарушений правил служебной этики, по которым приняты соответствующие меры дисциплинарного характера.

Несмотря на отдельные меры по внедрению практики предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на государственной службе, в целом рекомендация разработать и обеспечить широкое распространение среди служащих государственных органов практических пособий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов с учетом специфики работы отдельных органов не была выполнена.

Внутренний контроль

Казахстаном не была предоставлена информация о мерах по усилению превентивной составляющей работы подразделений внутреннего контроля на публичной службе, по повышению уровня знаний об антикоррупционных положениях и методологических материалов для таких подразделений.

Определенная работа в области внутренней безопасности проводится в министерстве внутренних дел, в Агентстве по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовой полиции). В Агентстве по борьбе с экономической и коррупционной преступностью усилена роль службы внутренней безопасности, повышен статус их территориальных подразделений путем их вертикального подчинения непосредственно Агентству. В целях надлежащей организации работы по соблюдению личным составом органов финансовой полиции антикоррупционного законодательства и Кодекса чести государственных служащих, в составе Управления кадров финансовой полиции создано специальное подразделение по воспитательной работе.

В качестве профилактического инструмента практикуется оглашение перед служащими финансовой полиции приговоров по коррупционным преступлениям в отношении осужденных сотрудников, также выездные судебные заседания с целью проведения судебного процесса в присутствии коллег.

С личным составом органов финансовой полиции проводятся семинары и лекционные занятия на тему профилактики коррупционных преступлений и правонарушений.

Кроме того, во исполнение мероприятий Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, Управлением внутренней безопасности Агентства финансовой полиции принято активное участие при разработке Агентством практического пособия по правовому регулированию запретов, ограничений, а также обязанностей по предотвращению конфликтов интересов среди сотрудников органов финансовой полиции; детального руководства по применению положений о подарках с целью разъяснения установленных ограничений и ответственности за их нарушение.

В определённой мере с внутренним контролем связано назначение *советников по этике* в Агентстве по делам государственной службы и его территориальных органах (см. ниже раздел Служебная этика).

Декларирование доходов и имущества

В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией», лица, занимающие государственную должность, представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе. Декларированию

подлежат только доходы и имущество, являющиеся объектом налогообложения согласно налоговому законодательству. Существующая система декларации описывается в докладе второго раунда и с тех пор не изменилась.

Между тем, согласно с Отраслевой программе по борьбе с коррупцией Казахстан намеревается ввести декларирование доходов как меру борьбы с коррупцией. Программа предусматривает ввести институт декларирования крупных расходов государственных служащих, всеобщее декларирование доходов населения, выработать предложения по совершенствованию процедуры декларирования доходов и имущества государственных служащих в части улучшения системы проверки достоверности изложенных в них сведений.⁶⁴

Еще со второго раунда мониторинга осталось намерение ввести всеобщее декларирование доходов и имущества физических лиц в Казахстане. Во время визита в Казахстан упоминался законопроект о всеобщем декларировании, который был согласован с 29 государственными органами и ведомствами, по нему были проведены правовая, экономическая, антикоррупционная и лингвистическая экспертизы, учтены замечания Администрации Президента РК и Канцелярии Премьер-Министра. Согласно с этим проектом, всеобщее декларирование предусмотрено внедрить с 2017 г.

Декларации подаются в налоговую службу при вступлении на государственную службу, а также депутатами Парламента и судьями. Не ясно, как систематично и эффективно проводятся проверки содержания этих декларации. Как отмечалось во время визита в Казахстан, не было случаев выявления коррупционных преступлений с использованием деклараций, подаваемых государственными служащими. Можно предположить, что система скорее всего действует только формально.

Эта часть рекомендации остается невыполненной.

Служебная этика

14 декабря 2012 г. Закон «О государственной службе» был дополнен главой 4-1 «Служебная этика государственных служащих». Установлены требования к государственным служащим по соблюдению служебной этики, их антикоррупционному поведению и публичным выступлениям.

Указом Президента 1 октября 2013 года были внесены изменения в Указ от 3 мая 2005 года № 1567 «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» (Правилах служебной этики государственных служащих, далее - Кодекс чести). В Кодексе, как общие правила поведения, установлены обязанности „руководствоваться принципом законности, требованиями Конституции, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан“ и „повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей“. Также внесено изменение в обязанности государственного служащего и установлено, что „при предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупции он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры по его опровержению“. Таким образом в Кодексе чести не осталось прямой обязанности в этом случае обращаться в суд.

Следует отметить некоторую несогласованность в правовом регулировании вопросов служебной этики. Те же правовые отношения регулирует закон «О государственной службе» и Кодекс чести, но некоторые конкретные правила в них регулируются в разном объеме.

Например, обязанности упомянутые в Кодексе чести „руководствоваться принципом законности, требованиями Конституции, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан“, „повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей“, „при предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупции он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры по его опровержению“ в законе не регулируются. Регулирование однородных правовых отношений правовыми актами разной юридической силы не только нецелесообразно с точки зрения правоприменения, но и может вызвать различного рода проблемы на стадии практического внедрения, разъяснения правовых норм государственным служащим, соответственно их ясности при реализации.

⁶⁴ Отраслевая программа по борьбе с коррупцией, стр. 12, 13, 33, 35.

Как превентивная мера может быть отмечена норма Положения о порядке прохождения государственной службы, утверждённого Указом Президента Республики Казахстан от 22 марта 2013 года, согласно которой политические государственные служащие, являющиеся руководителями государственных органов, акимами, подают в отставку в случае совершения коррупционных преступлений подчиненными государственными служащими, занимающими руководящие должности, назначенными ими, в отношении которых имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда.

Позитивным развитием так же является введение института *Советника по этике* в государственной службе в Казахстане. Пока только советники по этике созданы в Агентстве по делам государственной службы и в его территориальных органах. Список советников по этике утвержден 14 мая 2014 г. Основными задачами Советника по этике являются профилактика коррупционных, этических правонарушений, а также консультирование и содействие соблюдению государственных служащими Агентства и его территориальных органов норм законодательства о государственной службе, о борьбе с коррупцией, Кодекса и Правил служебной этики.⁶⁵ Советник по этике информирует руководство Агентства, руководителя территориального органа, а при необходимости Председателя Агентства в случае нарушения требований норм антикоррупционного поведения и служебной этики государственных служащими Агентства либо его территориальных органов. Советники по этике избираются из числа сотрудников Агентства и его территориальных органов путем тайного голосования. Советники по этике назначены 14 мая 2014 года, поэтому о практическом воздействии такого решения на данный момент команда экспертов судить не может.

Антикоррупционное обучение госслужащих

Как отмечает Казахстан, Институт дополнительного образования Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан для госслужащих Казахстана в период 2011-2013 гг. дважды в год проводил следующие курсы и семинары:

- Этические нормы и формирование имиджа руководителя (курс переподготовки);
- Профессиональная этика на государственной службе. Кодекс чести государственных служащих (курс переподготовки);
- Этика руководителя на государственной службе (курс переподготовки);
- Государственная служба и имиджология, этика делового общения и культура должности (курс переподготовки);
- Формирование персонального имиджа государственного служащего (курс переподготовки);
- Формирование позитивного имиджа государственных служащих (курс переподготовки)
- Этика и имидж государственных служащих Республики Казахстан (семинар повышения квалификации);
- Этическая культура как основа персонального имиджа (курс дистанционного обучения)
- Кодекс чести государственных служащих как фактор повышения эффективности деятельности государственных служащих (семинар, г. Астана);
- Этика и имидж государственных служащих (семинар, г. Астана).

В 2011-2014 годах все слушатели курсов повышения квалификации судей и работников судебной системы были охвачены занятиями с антикоррупционной тематикой: «Профилактика правонарушений в судебной системе» (2 академических часа, занятия проводили – представители аппарата Верховного Суда РК); «Национальная программа противодействия коррупции» (4 академических часа, занятия проводили – профессорско-преподавательский состав Института правосудия); «Практика рассмотрения дел о коррупционных и иных должностных преступлениях» (2-4 академических часа, занятия проводили – судьи Верховного Суда Республики Казахстан).

Первая из указанных выше тем освещает состояние дисциплинарной практики и совершение правонарушений, в том числе коррупционных, в судебной системе, а также комментирует мероприятия, применяемые для исключения таких проявлений. Вторая тема раскрывает положения антикоррупционной политики государства и меры по реализации национальной антикоррупционной программы. Третья тема введена в учебный план только для судей, рассматривающих уголовные и административные дела, и

⁶⁵ Положение о советниках по этике Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и его территориальных органов утверждено приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от «14» мая 2014 года № 04-2-4/79

посвящена судебной практике рассмотрения дел о коррупционных и иных должностных преступлениях и правонарушениях.

Кроме того, в соответствии с Учебными планами Курсов повышения квалификации судей и работников судебной системы, в 2011 - 2013 годы был введен модуль о совершенствовании личностных компетенций, который включает основы служебной этики. По антикоррупционной тематике на курсах повышения квалификации судей и работников судебной системы за период 2011-2014 годы было обучено 1580 слушателей, из них: 1186 судей и 394 госслужащих, обеспечивающих работу судебной системы.

В органах финансовой полиции в целях повышения квалификации проводятся занятия по вопросам предотвращения и противодействия коррупции. В частности, в центральном аппарате и территориальных органах финансовой полиции на постоянной основе в рамках служебной подготовки проводится обучение, в том числе об этических нормах, лекции по антикоррупционной тематике и Кодекса чести.

Кроме того, в 2013 году Дисциплинарными советами Агентства по делам государственной службе проведено 993 семинаров-совещаний, «круглых столов», конференций по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению норм Кодекса чести, в 2012 году – 1024, в 2011 году – 1352.

Можно сделать вывод, что с 2011 г. регулярно проводились курсы и семинары по вопросам этики и предотвращения коррупции для государственных служащих, судей, работников судов, работников Финансовой полиции, хотя постоянное, ежегодное обучение не введено. Охватывались ли на курсах и семинарах, которые проводились, вопросы практического применения антикоррупционного законодательства, Кодекса чести, внутриведомственных норм, которые относятся к их слушателями, из предоставленной информации не понятно. Создается впечатление, что обсуждались в основном вопросы личностного развития и менеджмента. В будущем Казахстану важно обеспечить, чтобы обучение по вопросам этики и предотвращения коррупции государственных служащих было практически полезным. Согласно практике многих стран мира, важно больше акцентировать изучение и обсуждение правил этики и предотвращения коррупции, которые к ним относятся (что они содержат на практике, как их применять, какие этические дилеммы могут возникнуть и как их решать)⁶⁶. Эти моменты особенно важно включать в программы обучения корпуса «А».

Подарки государственным служащим

В вышеупомянутом проекте Закона «О противодействии коррупции» положения о подарках изложены в новой редакции. В частности проектом Закона определены случаи, когда государственным служащим разрешается принимать подарки, а также предметы которые не являются подарками. В проекте Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы и План мероприятий по её реализации вступление в силу проекта Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» планируется на 4-й квартал 2015 года. Разработка детального руководства по применению положений о подарках запланирована после вступления проекта Закона в силу.

Проектом Закона будут определены случаи когда государственным служащим разрешается принимать подарки, а также предметы которые не являются подарками. Также проектом Закона будет установлено, что разрешается принимать символические знаки внимания и символические сувениры в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства или при проведении протокольных и иных официальных мероприятий, стоимостью до 10 месячных расчетных показателей, а также дипломатические подарки и подарки с официальным вручением.

Однако, пока что детальные руководства по применению положений о подарках с целью разъяснения установленных ограничений и ответственности за их нарушение, как было рекомендовано, не были разработаны и распространены.

Заявления о фактах коррупции и защита заявителей (*whistleblowers*)

14 декабря 2012 г. Закон «О государственной службе» был дополнен главой 4-1 «Служебная этика государственных служащих» и в статье об антикоррупционном поведении государственных служащих было

⁶⁶ См. примеры из мировой практики и методические рекомендации по проведению обучения этики государственных служащих: www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsRUS.pdf.

установлено обязательство руководства государственного органа принимать меры по защите государственного служащего, сообщившего о достоверных случаях коррупционных правонарушений, склонения его к совершению данных нарушений, от преследования, ущемляющего его права, законные интересы (статья 20). Нормы, которые бы ввели защиту любого гражданина Казахстана, который сообщил о факте коррупции, в законодательство не введены.

Надо отметить, что количество государственных служащих, сообщивших о фактах коррупции, низкое и с введением новой нормы эта ситуация не изменилось: 43 сообщения в 2011 г., в 2012 г. – 49, в 2013 г. – 46. Зарегистрированных заявлений и сообщений правоохранительным органам по коррупционным преступлениям от всех лиц больше: 56 661 в 2013 г. В мировой практике часто используются специальные механизмы для поощрения граждан сообщать о коррупции на «горячие линии» и другие подобные инструменты⁶⁷.

Казахстан внедрил практику поощрения лиц, которые сообщают о коррупции. 23 августа 2012 года было принято Постановление Правительства № 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией». По информации, предоставленной Казахстаном, в 2013 г. были поощрены 172 лица на сумму 19 миллионов тенге. По сведениям Казахстана, на основе полученной информации, возбуждено 216 уголовных дел, которые были направлены в суд. Как отмечается в проекте новой антикоррупционной стратегии, «материальное вознаграждение лиц, проявляющих активную гражданскую позицию, стало еще одним действенным инструментом в противодействии системной коррупции, в которую вовлечено, либо о которой информировано большое количество лиц».

Кроме того, Казахстану было рекомендовано 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 Кодексе об административных правонарушениях все еще предусмотрена ответственность статьей 334-1 за заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения (сообщение органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения - влечет штраф в размере от ста до двухсот месячных расчетных показателей либо административный арест сроком до тридцати суток). Новый Кодекс об административных правонарушениях, который был принят в июле 2014 г. и вступит в действие с 1 января 2015 г., также сохранил этот состав правонарушения (ст. 439), установив штраф за данное правонарушение в размере двухсот месячных расчетных показателей. Следовательно, Казахстан не выполнил эту часть рекомендации.

Выводы

Группа мониторинга отмечает положительные изменения в правовом регулировании государственной службы, которые были внесены изменениями в Закон «О государственной службе». Так, значительно изменилась правовая база в области управления государственной службой и созданы предпосылки для большей прозрачности. Среди прочих, произошли положительные изменения в классификации должностей государственных служащих: разграничение должностей на политические и административные дополнено разделением последних на корпуса „А“ и „Б“. Важно отметить, что реформа государственной службы была не только проведена на уровне правовой базы, но также в течение года реализована на практике. Необходимые подзаконные акты и практические шаги были предприняты для реализации норм закона. В результате корпуса „А“ и „Б“ действительно созданы на практике.

В то же время, значительная часть этой рекомендации остается актуальной.

Казахстан частично выполнил рекомендацию 3.2., которая остается в силе.

⁶⁷ См., например, Гонконг www.icac.org.hk/en/report_corruption/index.html, Латвия www.knab.gov.lv/en/enforcement/report/.

3.3. Обеспечение прозрачности и ограничение дискреции в публичной администрации

Рекомендация 3.3.

- Предусмотреть обязательную антикоррупционную экспертизу всех проектов нормативных актов. Рассмотреть возможность размещения на веб-сайтах соответствующих государственных органов проектов законов и проектов нормативных актов Правительства, иных центральных органов власти с заключениями антикоррупционной экспертизы. Рассмотреть возможность передачи функций проведения антикоррупционной экспертизы государственному органу.
- Пересмотреть положения Закона о государственном контроле и надзоре, а именно согласовать его с Законом о частном предпринимательстве, устранить неточности и четко очертить сферу регулирования, которая не должна охватывать вопросы внутреннего контроля, сделать акцент на защиту прав проверяемых субъектов от возможных нарушений со стороны проверяющих органов.
- Привести законодательный акт об административной процедуре в соответствие с международными стандартами регулирования процедуры рассмотрения административных дел.
- Реформировать систему административной юстиции в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, а именно принять Административный процессуальный кодекс, который не должен регулировать вопросы привлечения к административной ответственности, и создать специализированные административные суды для рассмотрения исков частных лиц против публичной администрации.

“Предусмотреть обязательную антикоррупционную экспертизу всех проектов нормативных актов.”

Как отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, в Казахстане выстроена система оценки проектов актов на предмет коррупциогенности. Однако, законодательные инициативы и проекты нормативных правовых актов Президента Республики Казахстан не подлежат обязательной антикоррупционной экспертизе. Кроме того, система антикоррупционной экспертизы могла бы быть более эффективной путем придания большей публичности этому процессу. В частности, было бы целесообразно на сайте Парламента размещать проекты законов с приложениями, в том числе, заключениями антикоррупционной экспертизы. Также рекомендовалось рассмотреть возможность размещения на сайте Министерства юстиции или иных соответствующих государственных органов проектов решений Правительства, центральных органов власти, а также заключений антикоррупционной экспертизы по ним.

Со времени проведения второго раунда мониторинга изменения в перечень проектов нормативных правовых актов, которые подлежат антикоррупционной экспертизе, не вносились. Согласно Закону РК от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актов», по проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан научная антикоррупционная экспертиза обязательна. В то же время для проектов законодательных актов, которые вносятся в парламент в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, научная экспертиза "может не проводиться" (ст. 22)

Научной антикоррупционной экспертизе в обязательном порядке подлежат следующие проекты нормативных правовых актов:

- 1) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;
- 2) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;

- 3) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов.

Эта часть рекомендации не была выполнена, поскольку законодательные инициативы и проекты нормативных правовых актов Президента Республики Казахстан и далее не подлежат обязательной антикоррупционной экспертизе.

«Рассмотреть возможность размещения на веб-сайтах соответствующих государственных органов проектов законов и проектов нормативных актов Правительства, иных центральных органов власти с заключениями антикоррупционной экспертизы.»

Согласно статье 14 Закона РК «О нормативных правовых актах» разработанные проекты законов одновременно с направлением на согласование в заинтересованные государственные органы размещаются на интернет-ресурсе уполномоченного органа. Проекты нормативных правовых актов, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, размещаются на интернет-ресурсах уполномоченных государственных органов. При этом не указывается обязательное опубликование также заключения антикоррупционной экспертизы по этим проектам.

В пункте 34-1 Регламента Правительства указывается, что государственный орган-разработчик одновременно с направлением проекта постановления на согласование в заинтересованные государственные органы, на своем интернет-ресурсе размещает проект постановления, пояснительную записку и другие необходимые документы, включая заключение научной антикоррупционной экспертизы. При этом законопроекты вносятся в Парламент путем принятия постановления Правительства. Таким образом, как утверждает Казахстан, пункт 34-1 Регламента Правительства распространяется и на законопроекты.

Законом РК о нормативных правовых актов и Правилами проведения научной экспертизы (утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598, в редакции от 05.04.2011) опубликование экспертных заключений не предусмотрено. Анализ общедоступных веб-сайтов органов власти Казахстана показывает, что заключения антикоррупционной экспертизы очень редко публикуются вместе с проектами соответствующих актов⁶⁸.

Таким образом, эту часть рекомендации можно считать выполненной.

«Рассмотреть возможность передачи функций проведения антикоррупционной экспертизы государственному органу.»

Как следует из ответов Казахстана, возможность передачи функций проведения антикоррупционной экспертизы государственному органу не рассматривалась.

Организация проведения научной экспертизы проектов концепций законопроектов, нормативных правовых актов, возлагается на уполномоченные государственные органы. Одним из организаторов экспертизы является Министерство юстиции Республики Казахстан — по научной правовой, антикоррупционной, криминологической и иным видам экспертиз проектов нормативных правовых актов. Отбор экспертов, научных организаций для проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов и концепций законопроектов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

В соответствии с пунктом 1 Правил проведения научной экспертизы, научная экспертиза концепций законопроектов и проектов НПА проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля в зависимости от содержания рассматриваемых концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов.

Как было отмечено органами власти Казахстана в ответах на вопросник, проведение антикоррупционной экспертизы проектов НПА научными учреждениями и высшими учебными заведениями в соответствии с вышеназванными правилами объясняется тем, что по своей природе и методике антикоррупционная

⁶⁸ См., например, раздел «Проекты НПА» на сайте Министерства юстиции РК www.adilet.gov.kz/ru/taxonomy/term/110, Информационно-правовую систему нормативных правовых актов Республики Казахстан <http://adilet.zan.kz/rus>.

экспертиза в целях объективности является и должна быть научной работой. В случае же передачи функций проведения экспертизы государственному органу ее научность и объективность будет поставлена под сомнение, как и ее независимость.

Согласно предоставленной информации Министерства юстиции РК, в 2011-2013 годах было проведено 233 антикоррупционных экспертиз по законопроектам (с учетом повторных экспертиз по доработанным законопроектам); в этот период антикоррупционная экспертиза по законопроектам проводилась АО «КазГЮУ», НИИ им. Г. Сапаргалиева, РГП «КНУ им. Аль-Фараби», выигравшими конкурс на предоставление услуг по проведению антикоррупционной экспертизы на проекты законодательных актов. Более детальная статистика приведена ниже в таблице.

Таблица 14. Статистика проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА

№	Поставщик	Орган – разработчик	2011 год		2012 год		2013 год	
			КППЭ*	КПКФ*	КППЭ	КПКФ	КППЭ	КПКФ
1	ТОО «Научно-исследовательский институт государства и права имени Гайрата Сапаргалиева»	ЦГО*	1 489 - 1050 <i>постановлений,</i> - 439 <i>приказов</i>	479 - 310 <i>постановлений,</i> - 169 <i>приказов</i>	1 628 - 1181 <i>постановлений,</i> - 447 <i>приказов</i>	514 - 342 <i>постановлений,</i> - 172 <i>приказов</i>	2 396 - 1581 <i>постановлений,</i> - 815 <i>приказов</i>	935 - 530 <i>постановлений,</i> - 405 <i>приказов</i>
		МГО*	2 636	733	4 453	622	3 204	815
Всего			4 125	1 212	6 081	1 136	5 600	1 750
2	АО «Казахский гуманитарно-юридический университет»	ЦГО	921 - 491 <i>постановлений,</i> - 430 <i>приказов</i>	405 - 204 <i>постановлений,</i> - 201 <i>приказов</i>	1 076 - 485 <i>постановлений,</i> - 591 <i>приказов</i>	348 - 176 <i>постановлений,</i> - 172 <i>приказов</i>	484 - 255 <i>постановлений,</i> - 229 <i>приказов</i>	110 - 51 <i>постановлений,</i> - 59 <i>приказов</i>
		МГО	3 670	2 431	3 977	1 921	2 730	549
Всего			4 591	2 836	5 053	2 269	3 214	659
ИТОГО			За 2011 – 2013 годы антикоррупционную экспертизу прошли – 28 664 проектов подзаконных НПА (<i>постановлений – 5 043, приказов – 2 951, актов МГО – 20 670</i>), из них по 9 862 (<i>постановлений – 1 613, приказов – 1 178, актов МГО – 7 071</i>) проектам даны замечания коррупциогенного характера.					

*Примечание:

ЦГО – центральные государственные органы

МГО – местные государственные органы

КППЭ – количество проектов прошедших экспертизу

КПКФ – количество проектов, по которым выявлены коррупциогенные факторы

Хотя в ответах на вопросник содержится объяснение существующего порядка проведения антикоррупционной экспертизы (научными и учебными заведениями), Казахстаном не было представлено информацию о рассмотрении вопроса изменения этого порядка – например, поднимался ли такой вопрос в обсуждении между органами власти, проводилась ли публичная дискуссия по этому поводу и так далее. Таким образом, эта часть рекомендации не исполнена.

В тоже время Казахстан дополнительно сообщил, что Министерство юстиции в рамках проведения юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов согласно Закону об органах юстиции (ст. 15) выявляет коррупционные, дублирующие и не согласующиеся между собой нормы. Также согласно статье 43-1 Закона «О нормативных правовых актах» уполномоченные органы обязаны осуществлять правовой мониторинг нормативных правовых актов, принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись, и своевременно принимать меры по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу. В реализацию данной нормы постановлением Правительства РК от 25 августа 2011 года № 964 утверждены Правила проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, в которых указывается что такой мониторинг проводится в том числе в целях выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан устаревших и коррупциогенных норм права, оценки эффективности их реализации.

«Пересмотреть положения Закона о государственном контроле и надзоре, а именно согласовать его с Законом о частном предпринимательстве, устранить неточности и четко очертить сферу регулирования, которая не должна охватывать вопросы внутреннего контроля, сделать акцент на защиту прав проверяемых субъектов от возможных нарушений со стороны проверяющих органов.»

Органы власти Казахстана отмечают, что Закон РК «О государственном контроле и надзоре в РК» направлен на установление единых принципов осуществления контрольной и надзорной деятельности, а также на защиту прав и законных интересов государственных органов, физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль и надзор. Проверяемыми субъектами, согласно Закону являются физические и юридические лица, в том числе государственные органы, за деятельностью которых осуществляются контроль и надзор. Следовательно, данный Закон регулирует отношения в области организации проведения контроля и надзора за проверяемыми субъектами независимо от правового статуса, форм собственности и видов деятельности.

Закон РК «О частном предпринимательстве», в свою очередь, определяет основные правовые, экономические и социальные условия и гарантии, обеспечивающие свободу частного предпринимательства в Республике Казахстан. Основной целью данного Закона является создание благоприятных условий для развития частного предпринимательства (категоризация субъектов, государственная поддержка частного предпринимательства, в том числе финансовая, создание объединений субъектов предпринимательства и др.). По государственному контролю за частным предпринимательством в данном Законе имеется лишь одна норма, касающаяся ограничения в части установления требований к субъектам частного предпринимательства только на уровне законов Республики Казахстан, указов Президента Республики Казахстан и постановлений Правительства Республики Казахстан, что не противоречит нормам Закона РК «О государственном контроле и надзоре в РК».

В Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана отмечалось, что представители предпринимателей упомянули принятие в январе 2011 года Закона о государственном контроле и надзоре, отдельные положения которого, по их мнению, противоречат Закону о частном предпринимательстве. Ознакомление с текстом Закона о государственном контроле и надзоре действительно вызывает ряд замечаний. Во-первых, представляется принципиально неправильным объединение контроля за частными субъектами с внутренним контролем в государственных органах. Первый тип контроля является видом административных процедур и регулируется соответствующими принципами и предусматривает наличие целого механизма защиты прав частных субъектов; тогда как второй относится к сфере внутренней деятельности государственного аппарата и подчиняется совершенно другим правилам. Во-вторых, не понятен критерий разграничения «контроля» и «надзора», а именно применение «правоограничительных мер оперативного реагирования», которые не определены в законе. В-третьих, не определены «иные формы контроля и надзора», которые при этом не требуют предварительного уведомления проверяемого субъекта и регистрации в Комитете по правовой статистике. В-четвертых, по тексту Закона в нескольких местах размещены исключения из сферы его (или его отдельных положений) регулирования, что усложняет применение Закона, а также ставит под вопрос необходимость такого нормативного акта, если его положения в итоге распространяются только на незначительное количество правоотношений. В-пятых, Закон дублирует положения Закона о частном предпринимательстве, который содержит такие главы, как «Государственное регулирование», «Государственный контроль за частным предпринимательством» (которая содержит среди прочего несколько детальных статей о порядке проведения проверок), «Ответственность государственных органов и должностных лиц при осуществлении государственного контроля, лицензирования». В целом, принятие нового Закона внесло значительную путаницу в вопросы государственного контроля за предпринимательской деятельностью, что усугублялось нечеткостью его положений и сферы регулирования.

К тому же, в июле 2009 года (законом №188-IV) в законодательство Казахстана были внесены многочисленные правки, направленные на улучшение условий для предпринимательства и ограничение полномочий органов контроля. В частности, в новой редакции были изложены указанные выше разделы Закона о частном предпринимательстве. Это вызвало дополнительные вопросы по поводу принятия в январе 2011 г. нового закона, регулирующего те же вопросы. Такие частые изменения в законодательстве о предпринимательстве и административных процедурах не способствовали юридической определенности и нормальному ведению коммерческой деятельности. Это также противоречило заявленному курсу на дерегуляцию и упрощение государственного регулирования частного сектора.

Следует отметить, что в 2011 году в Закон «О частном предпринимательстве» были внесены существенные изменения, в частности из Закона была удалена Глава 8 «Государственный контроль за частным предпринимательством». Это снимает часть проблем, указанных в Отчете о втором раунде мониторинга, но не все (см. выше).

Хотя Закон «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» был принят относительно недавно (6 января 2011 года), его действие вскоре может быть прекращено – в октябре 2014 г. Правительство РК планирует внести на рассмотрение парламента **проект Предпринимательского кодекса** Республики Казахстан, которым предлагается упразднить указанный закон (как и целый ряд других законов в этой сфере). В общем, такое частое изменение правил не содействует определенности в регулировании предпринимательства, что само по себе может быть благоприятным для коррупции.

При этом стоит напомнить, что в Отчете о втором раунде мониторинга отмечалось, что акты, подобные Предпринимательскому кодексу, принимались в некоторых странах бывшего СССР и основываются на ошибочной концепции отдельной отрасли хозяйственного права, которая проистекает из принципов плановой экономики. Опыт других стран (например, Украины) показывает, что подобные акты не несут с собой никакой практической пользы и только вносят путаницу и противоречивость в систему законодательства, дублируя положения других законодательных актов. Соответствующие отношения должны регулироваться гражданским правом, основанном на принципах диспозитивности и равноправия сторон, а также отдельными актами о государственном регулировании (например, антимонопольным законодательством). В отчете признавалась обоснованная существенная критика этой идеи со стороны юридического сообщества Казахстана⁶⁹ и отмечалось, что введение параллельного правового режима регулирования частноправовых отношений может повлечь за собой нарушение принципа юридической определенности и способствовать таким образом коррупционным проявлениям.

Таким образом, эта часть рекомендации была исполнена лишь частично – отдельные положения Закона о государственном контроле и надзоре, которые критиковались в Отчете о втором раунде мониторинга, были исключены. При этом, спустя лишь три года после введения в действие нового закона о государственном контроле и надзоре, Казахстан планирует утвердить новый комплексный законодательный акт в этой сфере – Предпринимательский кодекс, который приведет к отмене как Закона о государственном контроле и надзоре, так и Закона о частном предпринимательстве.

«Привести законодательный акт об административной процедуре в соответствие с международными стандартами регулирования процедуры рассмотрения административных дел.»

Как указывалось в Отчете о втором раунде мониторинга, Казахстан был одной из первых стран СНГ, принявших специальный закон об административной процедуре (Закон «Об административных процедурах» от 27.11.2000). Однако предмет его регулирования не полностью соответствует общепринятым подходам к таким законодательным актам. Даже после внесения в 2007 году важных изменений в Закон, только его небольшая часть регулирует вопросы собственно административной процедуры, то есть деятельности административного органа по рассмотрению административных дел и принятию административных актов, в частности по предоставлению административных услуг. Большая же часть Закона регулирует вопросы организации работы государственного аппарата.

Таким образом регулирование административной процедуры в Казахстане часто осуществляется отраслевыми законами и подзаконными актами. Это ведет к разобщенности и противоречивости законодательства и нарушает такие основополагающие принципы административного права как законность и юридическая определенность.

Самим Законом об административных процедурах (статьи 2 и 24) сведено до минимума сферу его действия, которая определена по остаточному принципу («Предусмотренные настоящим Законом административные процедуры в части, не урегулированной законодательными актами, применяются в деятельности...»). В то время как подобный закон должен являться основным актом, комплексно и системно регулирующим административную процедуру, и поэтому часто принимается в форме кодекса. Часто положения Закона противоречат другим законодательным актам, например Закону «О порядке рассмотрения обращений

⁶⁹ Источник: <http://www.zakon.kz/pravovye-novosti/220595-28-izvestnykh-juristov-obratilis-s.html>.

физических и юридических лиц» (см. далее анализ законодательства о доступе к информации). В Законе не закреплены такие основные принципы административной процедуры как принципы процессуальной справедливости, беспристрастности, открытости и прозрачности, разумности сроков рассмотрения, обоснованности решений и т.д. Административное производство по административным делам регулируется неполно, без надлежащей детализации и закрепления процессуальных прав лица (например, права быть уведомленным о рассмотрении дела, быть заслушанным перед таким рассмотрением). Обжалованию посвящена только одна статья, которая устанавливает только саму возможность подачи жалобы в вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд и сроки обжалования.

Со времени утверждения предыдущего Отчета о мониторинге существенных изменений в Закон об административных процедурах, направленных на устранение указанных недостатком, не вносилось.

«Реформировать систему административной юстиции в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, а именно принять Административный процессуальный кодекс, который не должен регулировать вопросы привлечения к административной ответственности, и создать специализированные административные суды для рассмотрения исков частных лиц против публичной администрации.»

Казахстан указывает, что Министерством юстиции в разрабатываемый проект КоАП включены положения главы 26 Гражданского процессуального кодекса, регулирующие порядок производства по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также нормы по оспариванию процессуальных решений и обжалованию процессуальных действий органов (должностных лиц). Министерством начата работа по внедрению отдельных элементов административной юстиции (норм по обжалованию решений, действий или бездействия органов публичной администрации) в проект КоАП. Однако, эти изменения не в полной мере соответствуют данной рекомендации, поскольку не предусматривают разграничений административных деликтов и процедуры рассмотрения исков против публичной администрации. Позже Казахстан сообщил, что соответствующие положения будут отражены не в КоАП, а в проекте Административного процессуального кодекса.

В выступлении Президента Казахстана на VI съезде судей Республики Казахстан указывается необходимость поэтапного внедрения административной юстиции. В данном контексте следует также отметить положения Концепции правовой политики РК до 2020 года, в которой отмечается: «В будущем также на базе действующих административных судов необходимо создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции».

На основании вышеотмеченных целевых установок создана рабочая группа, которая готовит проект плана по внедрению системы административной юстиции в Казахстане. Среди подготовленных предложений: принятие в 2017-2019 гг. Административного процедурного кодекса, новой редакции Закона об административной процедуре. При этом планируется предусмотреть отграничение административной юстиции от административных правонарушений, обязательность досудебного (административного) обжалования. Указанными предложениями не планируется создание специальных административных судов, рассмотрение соответствующих дел будет возложено на суды общей юрисдикции.

В своих комментариях к проекту Отчета Казахстан отметил, что принятие Административного процессуального кодекса и Закона «Об административных процедурах» в новой редакции планируется в следующие сроки: разработка законодательных актов – 2014 – 2015 годы; внесение законодательных актов в Парламент Республики Казахстан – 2016 год, с введением их в действие в 2017 году. Также, в отличие от ранее предоставленной Казахстаном информации, создание административной юстиции планируется на базе действующих специализированных межрайонных административных судов; дела об административных правонарушениях будут отнесены к подведомственности судов общей юрисдикции; таким образом, административная юстиция будет выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудия), занимающейся только рассмотрением возникающих в сфере управления правовых споров и направленной на обеспечение публичных прав и свобод граждан и других субъектов права.

Приветствуя работу в направлении подготовки реформы административной юстиции, следует констатировать невыполнение на данном этапе рекомендации предыдущего раунда мониторинга. Также рекомендуется закрепить и четко определить главные направления реформы административной юстиции.

Другие вопросы

Условия предпринимательской деятельности. В информации органов власти Казахстана упоминается, что в результате ревизии проверок ряда контролирующих органов (министерств, ведомств и территориальных подразделений) было выявлено, что допускаются нарушения при формировании планов проверок, выявлены факты неправильного распределения субъектов частного предпринимательства по степени рисков (субъекты незначительной степени риска необоснованно отнесены к категории средней степени риска), включения в план проверок субъектов, со дня государственной регистрации которых не прошло трех лет (в нарушение п. 6-1 ст. 16 Закона РК «О государственном контроле и надзоре в РК»), выявлены факты необоснованного продления сроков проверок, а также ненадлежащего контроля при составлении планов проверок со стороны центральных органов в отношении территориальных подразделений.

В целях исключения нарушений на стадии планирования и регистрации проверок Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан разработаны проекты «Электронная регистрация проверок» и «Электронное планирование проверок». Эти системы позволяют отслеживать все стадии проверочных действий в режиме «Онлайн», а также повысить эффективность координации государственного контроля и надзора.

18 апреля 2014 года Правительство РК утвердило Концепцию государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года, согласно которой до 2020 года предполагается создать централизованную систему публичного анализа регуляторного воздействия действующих и вновь вводимых норм законов и инструментов регулирования экономики; предусматриваются возможность передачи в бизнес-среду отдельных государственных функций регулирования предпринимательской деятельности с одновременным повышением ответственности предпринимателей за нарушения, повлекшие для потребителей ущерб. Также реализация Концепции предполагает дальнейшее усовершенствование систем управления рисками и внедрение новых принципов взаимоотношений государства и бизнеса, устанавливающих невмешательство в процесс производства и внутреннюю деятельность частных предприятий, и направленность государственного контроля только на качество и безопасность конечного продукта.

Согласно Концепции государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года, за последние годы в Казахстане были проведены реформы в таких сферах как открытие предприятия, налогообложение, защита инвесторов. В частности, внесены поправки в стандарты государственной услуги по государственной регистрации и перерегистрации юридических лиц, оптимизированы формы налоговой отчетности. В проекте Концепции называются такие проблемы в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности в Казахстане:

1) в разрешительной системе – неурегулированность существующей разрешительной системы, неиспользование систем управления рисками в разрешительной практике Казахстана, постоянное неконтролируемое увеличение количества разрешительных документов, сложность разрешительного законодательства, отсутствие ответственности чиновников за негативные последствия по выданным разрешениям, отсутствие эффективной реализации проводимых реформ;

2) государственный контроль и надзор – преобладание выявления нарушений и наказания над профилактикой их совершения и предупреждения; наличие большого количества требований, подлежащих проверке со стороны государства, многие из которых являются неисполнимыми, дублирующимися, устаревшими, противоречивыми, необоснованными; недостаточная реализация систем оценки рисков. Высокий процент наложения штрафных санкций указывает на то, что штрафы применяются даже к несущественным нарушениям, несмотря на то, что международная практика идет по пути использования уведомлений о необходимости улучшений. Такая практика свидетельствует о том, что санкции применяются без какого-либо соотношения с серьезностью нарушений;

3) саморегулирование бизнеса – отсутствие развитой конкуренции в бизнес-среде, которая могла бы стать хорошей основой для саморегулирования, сферы с элементами саморегулирования еще не готовы к

полноценному саморегулированию, несовершенство законодательства Республики Казахстан о саморегулируемых организациях;

4) нормотворчество – неэффективность существующей системы анализа регуляторного воздействия в нормотворческой деятельности из-за отсутствия организованной площадки обсуждения, проведения научной экономической экспертизы, в рамках которой осуществляется анализ социально-экономических последствий только проектов законов, неэффективность участия бизнеса в нормотворческом процессе, а также формальный подход государственных органов (разработчиков) к учету мнений бизнес-сообщества;

5) техническое регулирование – множественность существующих нормативных правовых актов и наличие в них отсылочных норм, которые влекут дублирование требований, отсутствие единой базы нормативно-технических документов, а также контроля со стороны государственных органов.

Реформа инструментов государственного контроля и надзора согласно Концепции будет предусматривать следующее. В целях дальнейшей оптимизации контрольной деятельности государственных органов предлагаются переход на организацию проверок на основе оценки рисков с отменой плановых проверок субъектов предпринимательства, сокращение требований, подлежащих проверке при осуществлении государственного контроля и надзора, четкая регламентация вопросов осуществления иных форм контроля и внеплановых проверок, полная автоматизация системы управления рисками, исключение дублирования контрольных функций государственных органов. Также планируется «проработать вопросы применения альтернативных форм контроля и обеспечения безопасности (страхование ответственности, персональные финансовые гарантии, общественный контроль)». Автоматизация системы оценки рисками будет обеспечивать минимальное участие человека при планировании проверок и сборе данных о их результатах. По итогам автоматизации будет сформирована достоверная база данных о проверочной деятельности государственных органов, которая будет использована для проведения анализа регуляторного воздействия. На стадии планирования проверок отбор субъектов для включения в план проверок будет осуществляться без участия человека на основании критериев оценки рисков, которые будут включены в автоматизированную систему. На стадии проведения проверок в автоматизированном режиме предлагается: 1) регистрировать акт о назначении проверки в органах правовой статистики посредством электронного документооборота; 2) фиксировать все стадии проверок и осуществлять контроль всех сроков (начало, приостановление, продление, завершение) проверки; 3) отражать в системе результаты проверок (в том числе выявленные нарушения).

В целом Казахстан продолжает демонстрировать значительный прогресс в сфере дерегуляции. Об этом свидетельствуют, в частности, мировые индексы оценки бизнес-среды. Согласно данным рейтинга «Ведение бизнеса» (Doing Business) Мирового банка от 2014 года в регионе Восточной Европы и Центральной Азии Казахстан занимает 8 место из 26 стран (в 2011 году занимал 12 место). В мировом рейтинге Казахстан продвинулся с 86 места в 2006 году на 59 в 2011 и 50 в 2014 году. Более детальная информация о месте Казахстана в рейтинге 2014 г. (из 183 стран) по темам индекса представлена ниже в таблице⁷⁰.

Таблица 15. Рейтинг Казахстана в индексе «Ведение бизнеса» Мирового банка, 2014 г.

	2014	2011	Изменение
Открытие бизнеса	30	47	+17
Разрешения на строительство	145	147	+2
Регистрация собственности	18	28	+10
Получение кредита	86	72	-14
Защита инвесторов	22	44	+22
Уплата налогов	18	39	+21
Трансграничная торговля	186	181	-5
Исполнение контрактов	27	36	+9
Закрытие бизнеса	54	48	-6

⁷⁰ Источник: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/kazakhstan>.

Рейтинг конкурентоспособности Казахстана, рассчитываемый World Economic Forum, значительно повысился в 2013-2014 гг. по сравнению с отчетом 2011-2012 гг. (с 72 места до 50)⁷¹ и Казахстан занимает в нем одно из ведущих мест среди стран-участниц Стамбульского плана действий⁷² (см. таблицу).

Таблица 16. Индикаторы рейтинга «Всемирный отчет о конкурентоспособности», место среди 148 стран⁷³:

	Бремя государственного регулирования	Защита прав собственности	Прозрачность формирования государственной политики	Бремя таможенных процедур	Незаконные платежи и взятки	Фаворитизм в государственных решениях	Судебная независимость
Азербайджан	21	81	43	119	87	41	93
Армения	34	54	24	123	75	68	110
Грузия	10	120	33	12	28	50	91
Казахстан	54	68	29	75	65	77	88
Кыргызстан	100	136	97	131	134	129	140
Монголия	119	110	105	135	94	132	111
Украина	137	143	130	140	130	133	139

Однако, согласно Всемирному отчету о конкурентоспособности 2013-2014 гг., коррупция остается самым часто упоминаемым представителями бизнеса барьером для ведения бизнеса (неэффективный государственный аппарат – 3 место, налоговое регулирование - 5).

Оценка регуляторного влияния. Согласно Концепции государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года, в Казахстане были внедрены отдельные элементы анализа регуляторного влияния принимаемых нормативных правовых актов. Так, для обеспечения качества разработки нормативных правовых актов, оценки их влияния на регулируемую сферу и снижения коррупционных рисков была внедрена методика оценки социально-экономических последствий разрабатываемых проектов законодательных актов, которая во многом основана на модели анализа регуляторного воздействия. Законом «О частном предпринимательстве» предусмотрена необходимость расчета затрат субъектов частного предпринимательства в связи с введением нормативных правовых актов. Существует механизм правового мониторинга действующих нормативных правовых актов. Однако, как правильно признавалось в проекте Концепции, говорить о наличии полноценного анализа регуляторного влияния в Казахстане нельзя.

Согласно Концепции, в 2016-2018 гг. предусматривается: разработать методики, необходимые для проведения анализа регуляторного воздействия; ввести в действие процедуры планирования, разработки и пересмотра регулирований, обеспечить проведение диалога с общественными объединениями; разработать методику анализа регуляторного воздействия, методику стандартных издержек. После разработки и апробации соответствующих методик планируется проведение соответствующего обучения государственных служащих.

Концепцией определены следующие сферы использования анализа регуляторного воздействия в Республике Казахстан:

1) Анализ регуляторного воздействия используется исключительно при проектировании решений регуляторного характера, затрагивающих интересы субъектов бизнеса. Решения, затрагивающие интересы субъектов бизнеса, но не меняющие обязательные требования законодательства или инструменты и

⁷¹ 72-е место из 139 стран в отчете за 2010-2011 гг., 72-е место из 142 стран в отчете за 2011-2012 гг., 51-е место из 144 стран в отчете за 2012-2013 гг., 50-е место из 148 стран в отчете за 2013-2014 гг.

⁷² Отчет 2013-2014 гг.: Азербайджан – 39 место, Казахстан – 50, Грузия – 72, Армения – 79, Украина – 84, Монголия – 107, Кыргызстан – 121 (Таджикистан и Узбекистан не представлены в рейтинге).

⁷³ Источник: www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/.

процедуры их исполнения планируются без использования анализа регуляторного воздействия (государственные инвестиции, субсидии, закупки, и другие). Проекты решений по преодолению последствий аварий, стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций временного действия, даже если они носят регуляторный характер, планируются без использования анализа регуляторного воздействия.

2) Анализ регуляторного воздействия используется при планировании проектов законов Республики Казахстан, технических регламентов Таможенного союза, постановлений Правительства Республики Казахстан, решений маслихатов, разрабатываемых акиматами.

3) Анализ регуляторного воздействия используется, если сфера действия проекта решения распространяется на более чем 100 субъектов бизнеса вне зависимости от размера издержек.

4) Анализ регуляторного воздействия используется, если планируемое решение ужесточает требования, усложняет процедуры их исполнения, влечет какой-либо рост издержек, связанных с его исполнением только для субъектов бизнеса.

5) Анализ регуляторного воздействия используется при продлении действия регулирования, если изначально был установлен срок его действия.

Как дополнительно сообщил Казахстан, в соответствии с Указом Президента РК №757 от 27 февраля 2014 г. Правительством РК разработан и 30 сентября 2014 г. внесен в Парламент РК проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в РК». Данным законопроектом пересматриваются подходы к организации государственного контроля и надзора, в том числе отменяются плановые проверки за исключением особо опасных сфер и объектов; сокращаются требования, подлежащие проверке; предусматривается реализация Концепции государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 г., а также иные меры, направленные на снижение административных барьеров и улучшение бизнес-климата. В соответствии с поручением Президента РК рассмотрение данного законопроекта объявлено приоритетным, т.е. он подлежит принятию до конца 2014 г.

Казахстан частично выполнил рекомендацию 3.3., которая остается в силе.

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Рекомендация 3.4.

- Конкретизировать основные направления реформ в сфере государственного финансового контроля с целью четкого разделения ключевых функций: внешний аудит, внутренний аудит, внутренний контроль, финансовые инспекции.
- Принять и обеспечить применение законодательных положений о государственном внутреннем аудите и внутреннем контроле в соответствии с международными стандартами и передовой практикой. Утвердить и реализовать на практике общие стандарты внутреннего аудита и соответствующие руководства и кодексы поведения для внутренних аудиторов в соответствии с международными стандартами внутреннего аудита. Организовать отделы внутреннего аудита в органах исполнительной власти и Центральный отдел гармонизации методологии внутреннего аудита при министерстве финансов.
- Подготовить и принять отдельный закон о Счетном комитете с целью регулирования принципов деятельности и обеспечения необходимого уровня функциональной и институциональной независимости Счетного комитета в соответствии с Лимской декларацией и другими международными стандартами, а также усилить законодательные гарантии финансовой независимости Счетного комитета.
- Ввести практику выявления и реагирования на коррупционные риски, особенно в государственных органах, которые сталкиваются с высоким уровнем коррупционного риска.

«Конкретизировать основные направления реформ в сфере государственного финансового контроля с целью четкого разделения ключевых функций: внешний аудит, внутренний аудит, внутренний контроль, финансовые инспекции.»

«Принять и обеспечить применение законодательных положений о государственном внутреннем аудите и внутреннем контроле в соответствии с международными стандартами и передовой практикой.»

Реформа системы государственного финансового контроля и аудита в Казахстане необходима, поскольку существующая система не соответствует международным стандартам. В частности, действующая система государственного финансового контроля направлена на обнаружение нарушений правил и фактов ненадлежащего использования бюджетных средств путем многочисленных проверок с целью наказания нарушителей. Существующий финансовый контроль осуществляется службами внутреннего контроля министерств и других публичных органов, Комитетом финансового контроля Министерства финансов и Счетным комитетом. Более детальное описание существующей системы и ее недостатков смотрите в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана.

Как сообщается, Указом Президента Республики Казахстан от 3 сентября 2013 года № 634 была утверждена Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан (далее - Концепция), определяющая основные принципы и общие подходы внедрения государственного аудита и развитие государственного финансового контроля. Реализация мероприятий, предусмотренных Концепцией, предполагается разделить на два этапа:

- *Первый этап* (2013-2014 годы) – создание законодательной и методологической базы государственного аудита, а также совершенствование законодательной и методологической базы действующей системы государственного финансового контроля.
- *Второй этап* (2015-2017 годы) – становление системы государственного аудита.

С учетом подходов, отраженных в Концепции, а также в соответствии с пунктом 66.2 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана «Стратегия Казахстан 2050. Новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года был разработан проект Закона «О государственном аудите и финансовом контроле» (далее - Законопроект). Этот законопроект постановлением Правительства от 31 декабря 2013 года был внесен в Парламент Республики Казахстан.

Основная цель Законопроекта заключается в создании правовой основы внедрения системы государственного аудита и дальнейшего функционирования мер реагирования при финансовом контроле. При этом, как утверждает Казахстан, Законопроект предусматривает полное воплощение требований принципов Лимской декларации и международных стандартов аудита (стандарты внутреннего аудита Института внутренних аудиторов, международные стандарты аудита Международной федерации бухгалтеров, международные стандарты Международной организации высших органов финансового контроля).

В целом, согласно Законопроекту предусматривается следующее: государственный аудит будет введен в качестве оценки управления, направленной на совершенствование и повышение эффективности деятельности объекта аудита, а система государственного финансового контроля будет направлена на выявление нарушений и принятие мер реагирования; определены органы, их компетенции и взаимодействие с другими государственными органами, основные виды, принципы, стандарты и основы проведения государственного аудита и финансового контроля; расширен понятийный аппарат такими определениями как «Кодекс этики государственных аудиторов», «существенность» (максимально допустимый 10% размер ошибки от статей финансовой отчетности), для разграничения с понятием «нарушение» введено понятие «недостаток», Совет по аудиту и рискам, аудит эффективности договоров, аудит эффективности информационных технологий.

Одновременно Законопроект устанавливает единые требования к государственному аудиту, которые определяются стандартами государственного аудита и финансового контроля, разрабатываемыми на основе международных стандартов.

Систему органов государственного аудита и финансового контроля будут составлять: Счетный комитет; счетные комиссии областей, города республиканского значения, столицы; уполномоченный орган по внутреннему аудиту; службы внутреннего аудита центральных государственных органов, аппаратов акимов областей, города республиканского значения, столицы; службы внутреннего аудита ведомств центральных государственных органов. Законопроектом предусматриваются следующие виды государственного аудита: аудит финансовой отчетности; аудит соответствия; аудит эффективности.

Счетный комитет, как внешний орган государственного финансового контроля, наделяется рядом дополнительных функций, в том числе: предварительная оценка проекта республиканского бюджета, аудит консолидированной финансовой отчетности (на республиканском уровне).

Законопроектом описываются процедурные основы проведения аудита: планирование, сбор доказательств, недопущение проведения аудита при конфликте интересов (деятельность или отношения, которые способны ограничить объективность и независимость должностного лица органа государственного аудита и финансового контроля: близкое родство, работавшие ранее в объекте аудита, должностные лица, имеющие личные имущественные интересы) и взаимное признание органами государственного аудита результатов аудита, а также систематизируются акты, принимаемые по результатам аудита, которые включают: аудиторский отчет, аудиторское заключение, предписание, отчет о результатах внутреннего аудита.

Государственный аудит будет введен в качестве оценки управления, направленной на совершенствование и повышение эффективности деятельности объекта аудита, а система государственного финансового контроля будет направлена на выявление нарушений и принятие мер реагирования (возбуждение административного производства, понуждение к восстановлению (устранению) ущерба, привлечение к дисциплинарной ответственности, передаче материалов в правоохранительные органы для принятия процессуальных решений).

Таким образом, при проведении государственного аудита в случае выявления отклонений в деятельности объекта аудита от действующего законодательства будут применяться функции государственного финансового контроля в виде принятия мер реагирования. Государственный финансовый контроль будет

применяться в деятельности Счетного комитета, ревизионных комиссий и уполномоченного органа по внутреннему аудиту.

При этом, в зависимости от субъекта государственный аудит подразделяется на внешний и внутренний аудит. Основной задачей внешнего государственного аудита будет анализ (оценка, проверка) эффективного использования национальных ресурсов (финансовых, природных, производственных, трудовых, информационных) для обеспечения динамичного роста качества жизненных условий населения и национальной безопасности страны. Миссией внутреннего аудита станет анализ достижения государственным органом прямых и конечных результатов, предусмотренных в стратегических и программных документах, эффективности внутренних процессов организации деятельности государственных органов, в том числе исполнения закрепленных за ними функций, качества оказываемых услуг, а также ведения бухгалтерского учета в соответствии с новой методологией по методу начисления.

Субъектами внешнего государственного аудита и государственного финансового контроля будут выступать Счетный комитет и ревизионные комиссии. Счетный комитет, как инструмент для аудита эффективного и обоснованного использования бюджетных средств будет представлять Президенту и Парламенту Республики Казахстан свое заключение к отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета, а также отчет о результатах деятельности органов внешнего государственного аудита, тем самым оценивая работу как исполнительной власти, субъектов квазигосударственного сектора, так и органов государственного аудита и государственного финансового контроля. Основное место в методах работы Счетного комитета будут занимать изучение и анализ причинно-следственных факторов, исходя из неисполнения стратегических и программных документов. Аудиторские (контрольные, экспертно-аналитические) функции ревизионных комиссий в регионах будут идентичны Счетному комитету, за исключением предварительной оценки проекта бюджета.

Субъектами внутреннего государственного аудита и государственного финансового контроля станут уполномоченный орган по внутреннему аудиту и службы внутреннего аудита (СВА) в центральных государственных органах и аппаратах акимов областей, города республиканского значения, столицы. Деятельность уполномоченного органа по внутреннему аудиту будет заключаться в обеспечении Правительства Республики Казахстан объективной и достоверной информацией по исполнению бюджета, оценке эффективности деятельности государственных органов и СВА, проведении проверки с выходом в государственные органы только в случаях получения некачественной информации от служб внутреннего аудита либо по поручению Правительства Республики Казахстан.

СВА должны быть подчинены первому руководителю государственного органа в части предоставления объективной оценки и рекомендаций и подотчетность уполномоченному органу по внутреннему аудиту в части предоставления качественной отчетности по соблюдению стандартов и регламентов. Таким образом, как отмечается в ответах Казахстана, внедрение государственного аудита предполагает не искоренение действующей системы государственного финансового контроля, а ее гармоничное вхождение во внедряемую систему государственного аудита.

Отличие аудита от контроля заключается в том, что аудит носит не карательный, а предупредительный характер. При этом, государственный аудит должен не просто констатировать те или иные несоответствия, а выявлять резервы и потенциал использования, управления государственными финансовыми ресурсами с большей отдачей, эффективностью.

Как сообщается Казахстаном, все органы государственного аудита и финансового контроля будут осуществлять и государственный аудит (анализ, оценка и проверка эффективности управления и использования бюджетных средств, активов государства и субъектов квазигосударственного сектора, связанных грантов, гарантированных государством займов, основанные на системе управления рисками), и финансовый контроль (деятельность, направленная на устранение выявленных в ходе государственного аудита нарушений).

Рассматривая Концепцию и Законопроект с точки зрения международных стандартов и практики (COSO, INTOSAI, IIA, EU-PIFC) можно отметить следующее. Концепция и Законопроект являются объемными текстами, которые пытаются регулировать все аспекты внутреннего и внешнего финансового контроля и государственного аудита.

Рекомендуется, чтобы Казахстан рассмотрел предлагаемые нормативно-правовые акты на предмет их соответствия международным стандартам и передовой практике (например, законодательство о государственном внутреннем финансовом контроле, которое продвигается Европейским Союзом), в том числе с привлечением международных экспертов.

Казахстан сообщил, что Приказом Председателя Счетного комитета в январе 2014 года была создана Рабочая группа по изучению и анализу международных стандартов высших органов аудита (ISSAI), утвержден график этой работы. Целью проводимой работы определено последующее использование результатов изучения и анализа международных стандартов высших органов аудита при разработке документов по переходу на государственный аудит. Приказом Председателя Счетного комитета от февраля 2014 года была создана Рабочая группа по разработке нормативной правовой и методологической базы по переходу на государственный аудит. В состав указанной рабочей группы наряду с представителями Счетного комитета, иных государственных органов, неправительственных организаций, включен советник по государственному аудиту Макроэкономического проекта USAID.

В Законопроекте содержится хорошее определение системы внутреннего контроля⁷⁴, однако как в Концепции, так и в Законопроекте отсутствует дальнейшая детализация этого важного понятия. Согласно международным стандартам, внутренний контроль означает управление, контроль и ответственность руководства органа. В широком смысле внутренний контроль включает внутренний аудит; в узком – внутренний контроль и внутренний аудит – это отдельные функции и обязанности. Внутренний аудит должен предоставлять гарантии и советы Руководству касательно построения и функционирования управленческих и операционных систем контроля, в том числе антикоррупционного контроля.

Определение государственного аудитора - «административный государственный служащий, обеспечивающий либо осуществляющий государственный аудит и финансовый контроль». С точки зрения международных стандартов, государственный служащий не может быть одновременно аудитором и финансовым контроллером, который проводит, по сути, инспекции. По информации Казахстана, указанные недостатки устраняются в ходе рассмотрения Законопроекта в Парламенте. Определение системы внутреннего контроля детализируется в статье 59 Законопроекта и вносятся корректировки в определение государственного аудитора.

Во время визита в страну мониторинговая группа получила следующее объяснение от представителей Счетного комитета и Комитета финансового контроля Министерства финансов. Концепция поддерживает постепенное изменение существующего внутреннего контроля (инспекций) на Управленческий контроль и ответственность органа и Внутренний аудит. Внутренний аудит может исполнять свою настоящую роль, согласно концептуальным подходам, только когда будут достаточно развиты Управленческий контроль и ответственность органа. В период прохождения изменений, когда Управленческий контроль и ответственность только выстраиваются, органы внутреннего аудита будут действовать как инспекторы. То же самое, более или менее, касается и Внешнего аудита, который осуществляется Счетным комитетом. Счетный комитет сможет отказаться от инспекционных проверок тогда, когда будет существовать действующая система контроля руководства и внутреннего аудита. Тогда Счетный комитет сможет сосредоточиться не на изучении финансовых счетов и финансовой отчетности, а на результативности и эффективности общего контроля руководства и внутреннего аудита государственных учреждений в его сфере полномочий.

Эксперты мониторинга уважают подход Казахстана к стратегии политики в виде постепенного перехода к контролю руководства и внутреннему аудита от существующего внутреннего контроля (финансового контроля). Эксперты разделяют мнение представителей Счетного комитета и Комитета финансового контроля Министерства финансов, что построение эффективных систем финансового управления и контроля должно быть главным приоритетом для Казахстана. По мнению экспертов, внутренний аудит, даже на стадии своего становления, может играть при помощи своих расследований и рекомендаций важную роль для Руководства при построении действенных систем финансового управления и контроля. Другими словами: не стоит направлять все ресурсы внутреннего аудита с самого начала его существования на выявление нарушений, таких как коррупции. По мнению экспертов, дополнительная ценность внутреннего аудита должна с самого начала быть направлена больше на изучение систем контроля руководства, а также на превентивные возможности существующих антикоррупционных систем контроля.

⁷⁴ «Система внутреннего контроля – система мер и процедур, принимаемых руководством объекта государственного аудита для достижения эффективного управления объектом государственного аудита».

Касательно роли органов аудита и финансового контроля в борьбе с коррупцией (предотвращение и выявление), следующие элементы антикоррупционной стратегии имеют большое значение: создание и функционирование баз данных и информационных систем с реальной информацией об уязвимых для коррупции сферах и должностях, случаях коррупции и результатах расследования и проверок. Заключение органов аудита и финансового контроля должны быть частью обнаружения и обмена рискованной информацией. Эти элементы явно присутствуют в Концепции и Законопроекте. Главными действующими лицами тут должны быть Финансовая полиция, Счетный комитет и руководство государственных органов, ответственных за реализацию антикоррупционной стратегии.

Деятельность внутреннего аудита не может в слишком большой мере, тем более исключительно, быть направлена на выявление коррупции. Изучение построения и функционирования антикоррупционного контроля должно быть предметом основного внимания. В этой связи следует сослаться на выдержки из практического пособия Института внутренних аудиторов 2014 года⁷⁵:

«Внутренние аудиторы должны иметь достаточные знания для оценки рисков мошенничества и коррупции, а также о способах управления этими рисками со стороны организации; однако, аудиторы не должны иметь экспертизу лиц, главной ответственностью которых является выявление и расследование мошенничества (Стандарт 1200: Навыки и профессиональное прилежание). Аудит программ по борьбе со взяточничеством и коррупцией требует команды аудиторов с коллективными навыками, знаниями и экспертизой в сфере комплаенса, мошенничества, расследований, регуляторной деятельности, ИТ, финансов, культуры и этики. Внутренние аудиторы в организациях с формальными программами по борьбе со взяточничеством и коррупцией имеют возможность оценить эффективность каждого компонента организационных программ по борьбе со взяточничеством и коррупцией (с хорошо составленными составляющими, такими как “тон сверху”/структура управления, оценка рисков, политика и процедуры, коммуникация и обучение, мониторинг и аудит, отчеты и расследования, применение и санкции, пересмотр и обновления). Внутренние аудиторы в организациях без формальных или с неформальными программами по борьбе со взяточничеством и коррупцией имеют возможность помочь своим организациям установить начальные показатели путем выявления и изучения красных флажков в высокорисковых сферах, таких как отношения с третьими лицами, подарки и развлечения, политические взносы, закупки. Исследования аудита в этих и других сферах могут использоваться организациями для установления приоритетов своих инициатив по борьбе со взяточничеством и коррупцией, как основа для разработки и внедрения формальных программ по борьбе со взяточничеством и коррупцией. Аудит программ по борьбе со взяточничеством и коррупцией требует различных уровней сотрудничества и обмена информацией с другими функциями управления, такими как регуляторный комплаенс, внешние аудиторы, расследователи и управляющий совет.»

Сотрудничество между Счетным комитетом и Комитетом финансового контроля Министерства финансов относительно разработки и реализации различных частей Концепции и Законопроекта имеет большое значение. Документы, предоставленные мониторинговой группе во время визита в стране, свидетельствуют об интенсивном сотрудничестве этих двух органов⁷⁶.

С принятием Концепции Казахстан сделал важный шаг для того, чтобы конкретизировать основные направления реформ в сфере государственного финансового. Положения Концепции нашли свое отражение в проекте Закона о государственном аудите и финансовом контроле. Это важные достижения, которые следует приветствовать. Однако, указанные документы пока не в полной мере достигают четкого разделения ключевых функций (внешний аудит, внутренний аудит, внутренний контроль, финансовый контроль) в соответствии с международными стандартами, как рекомендовалось в Отчете о втором раунде мониторинга

⁷⁵ Аудит программ по борьбе со взяточничеством и коррупцией, Практическое пособие Института внутренних аудиторов, июнь 2014 г. (на английском языке), www.iaa.nl/SiteFiles/Nieuws/PG-Auditing-Anti-bribery-and-Anti-corruption-Programs.pdf.

⁷⁶ План действий («дорожная карта») перехода к государственному аудиту и реализации Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты (Приложение к приказу Руководителя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 18 марта 2014 года); Правила для органов государственного финансового контроля (аудита) относительно применения единых принципов и подходов к системе оценки рисков (проект приложения I к Совместному приказу Счетного комитета и Министерства финансов).

Казахстана. Однако, эксперты принимают во внимание намерение Казахстана исправить оставшиеся недочеты при доработке Законопроекта в Парламенте. После завершения этой работы и принятия Закона о государственном аудите и финансовом контроле эта часть рекомендации сможет считаться выполненной. На данный момент рекомендация выполнена частично.

«Утвердить и реализовать на практике общие стандарты внутреннего аудита и соответствующие руководства и кодексы поведения для внутренних аудиторов в соответствии с международными стандартами внутреннего аудита.»

Стандарты аудита не были утверждены, однако, как сообщается Казахстаном, такие стандарты будут внедрены согласно утвержденной Концепции внедрения государственного аудита в РК. Стандарты государственного аудита разделяются на общие и процедурные. Общие стандарты государственного аудита разрабатываются на основе международных стандартов и содержат основополагающие требования к деятельности органов государственного аудита. Общие стандарты государственного аудита, стандарт финансового контроля разрабатываются Счетным комитетом и утверждаются Президентом Республики Казахстан.

Процедурные стандарты государственного аудита содержат основополагающие требования к непосредственному проведению (процедуре, механизму и методам) государственного аудита. Процедурные стандарты внешнего государственного аудита разрабатываются и утверждаются Счетным комитетом. Процедурные стандарты аудита финансовой отчетности, процедурные стандарты внутреннего государственного аудита разрабатываются уполномоченным органом по внутреннему аудиту по согласованию со Счетным комитетом. Процедурные стандарты органов внешнего аудита и финансового контроля разрабатываются на основе кодификации стандартов, утверждаемой Счетным комитетом. В свою очередь, данные стандарты будут обязательны для исполнения всеми органами государственного аудита и финансового контроля, лицами (организациями), привлеченными к проведению государственного аудита.

Также, согласно Законопроекту, Счетный комитет по согласованию с уполномоченным органом по внутреннему аудиту разрабатывает и утверждает Кодекс этики сотрудников органов государственного аудита и финансового контроля. В соответствии с законопроектом Кодекс этики сотрудников органов государственного аудита и финансового контроля – единый свод этических правил профессиональной деятельности сотрудников органов государственного аудита и финансового контроля и его соблюдение является обязанностью участников государственного аудита и финансового контроля.

Таким образом, Казахстан (Счетный комитет совместно с Комитетом финансового контроля Министерства финансов) начал разработку рекомендованных стандартов, после утверждения и внедрения которых эта часть рекомендации будет выполнена.

«Организовать отделы внутреннего аудита в органах исполнительной власти и Центральный отдел гармонизации методологии внутреннего аудита при министерстве финансов.»

В соответствии с Концепцией внедрение государственного аудита и развитие государственного финансового контроля будут осуществляться поэтапно. В рамках второго этапа (2015-2017 годы) в том числе планируется создание уполномоченного Правительством Республики Казахстан органа по внутреннему государственному аудиту (далее – уполномоченный орган по внутреннему аудиту) и создание СВА в центральных государственных органах и аппаратах акимов городов Астаны, Алматы и областей.

При этом согласно законопроекту «О государственном аудите и финансовом контроле» Правительство РК определяет уполномоченный орган по внутреннему аудиту, а также создаются СВА в центральных государственных органах, за исключением Национального Банка Республики Казахстан, и аппаратах акимов областей, города республиканского значения, столицы по усмотрению первого руководителя государственного органа в пределах штатной численности, утвержденной в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В соответствии с международной практикой и в целях внедрения элементов корпоративного управления, организации эффективного взаимодействия в рамках внутреннего аудита, управления рисками внутри государственного органа предлагается создание Совета по аудиту и рискам, как консультативно-

совещательного органа, возглавляемого первым руководителем государственного органа, в состав которого входят руководители ведомств и структурных подразделений.

В качестве основных задач данного Совета предлагаются координация деятельности структурных подразделений, выделение ресурсов и информационное содействие при планировании и проведении мероприятий по внутреннему аудиту, управлению рисками через обсуждение отчетов, планов, программ.

Мониторинговая группа приветствует создание уполномоченного органа по внутреннему аудиту в Министерстве финансов, который, по сути, будет выполнять роль Центрального отдела гармонизации внутреннего аудита. При этом для экспертов непонятно, какую гармонизирующую роль будет играть Координационный совет органов государственного аудита и финансового контроля (ст. 45 Законопроекта). Также эксперты одобряют введение советов по государственному аудиту и рискам в государственных органах – эти советы могут стать комитетами по аудиту, которые играют важную роль в гармонизации управления рисками в середине государственного органа и поддержке функциональной и институциональной независимой роли служб внутреннего аудита.

Казахстан дополнительно сообщил, что в соответствии с проектом Положения о Координационном совете, разрабатываемым в реализацию Законопроекта, целями деятельности Координационного совета являются: 1) координация деятельности органов государственного аудита и финансового контроля для рассмотрения правоприменительной практики в сфере государственного аудита и финансового контроля, вопросов соблюдения стандартов государственного аудита и финансового контроля; 2) эффективное взаимодействие органов государственного аудита и финансового контроля путем коллегиального обсуждения актуальных проблем, единообразного применения законодательства в сфере государственного аудита и финансового контроля; 3) укрепление финансовой дисциплины при исполнении бюджета на всех уровнях бюджета и обеспечение прозрачности и объективности в организации деятельности органов государственного аудита и финансового контроля; 4) недопустимость вмешательства и влияния органов государственного управления, других органов и организации при проведении государственного аудита и финансового контроля и принятии объективных решений по их результатам, а также укрепление доверия общественности к государственной власти.

Казахстан также отмечает, что Координационный совет органов внешнего государственного финансового контроля успешно функционирует с 2011 года. Заседания проходят, как правило, один раз в полугодие. Данный совет является диалоговой площадкой по обсуждению проблемных вопросов в сфере государственного финансового контроля, в особенности ввиду наличия 16 регионов, в которых функционируют 16 самостоятельных государственных органов - ревизионных комиссии, по отношению к которым Счетный комитет осуществляет методологическое руководство, оказывает методическую помощь и т.д. По итогам заседаний Координационного совета вырабатываются рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, по принятию совместных актов по взаимодействию и т.д. Правила формирования и организации деятельности Координационного совета органов внешнего государственного финансового контроля утверждены нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 12 августа 2011 года.

Учитывая то, что инициативы по созданию отделов внутреннего аудита в органах исполнительной власти и Центрального отдела гармонизации методологии внутреннего аудита будут реализованы во время второго этапа внедрения Концепции, эта часть рекомендации следует считать частично выполненной.

«Подготовить и принять отдельный закон о Счетном комитете с целью регулирования принципов деятельности и обеспечения необходимого уровня функциональной и институциональной независимости Счетного комитета в соответствии с Лимской декларацией и другими международными стандартами, а также усилить законодательные гарантии финансовой независимости Счетного комитета.»

Законопроектом «О государственном аудите и финансовом контроле» предусмотрен отдельный раздел, регламентирующий организацию деятельности Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета с учетом положений Лимской декларации и других международных стандартов, полномочия и статус его должностных лиц, основы взаимодействия с иными государственными органами. Ранее предполагалось урегулировать деятельность Счетного комитета отдельным законом, соответствующий

законопроект был внесен в парламент, но позднее отозван. Положения о Счетном комитете были включены в законопроект «О государственном аудите и финансовом контроле» по соображениям консолидации законодательной базы, чтобы не дробить законы и упростить правоприменение.

В Отчете о втором раунде мониторинга рекомендовалось принять отдельный закон о Счетном комитете для обеспечения необходимого уровня функциональной и институциональной независимости Счетного комитета. Международные стандарты указывают, что высшие органы аудита могут выполнять свои функции объективно и эффективно только когда они независимы от контролируемых организаций и защищены от внешнего влияния. Независимость высшего органа аудита неразрывно связана с независимостью его членов и финансовой независимостью (см. Отчет о втором раунде мониторинга для детальных комментариев).

В Отчете о втором раунде мониторинга отмечались, среди прочего, такие проблемы:

- процедура назначения членов Счетного комитета не гарантирует их независимость;
- излишний контроль за деятельностью Счетного комитета со стороны Президента (акцент на прямой подотчетности и подчиненности Счетного комитета Президенту).

То, что не было подготовлено и не принято отдельный Закон о Счетном комитете, означает невыполнение Казахстаном этой части рекомендации. Однако более важным является содержание норм, которые регулируют статус и деятельность Счетного комитета и включены в подготовленный Законопроект. Анализ Законопроекта показывает, что он не устраняет проблем относительно независимости Счетного комитета, на которые указывалось в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана. Сохранена сильная зависимость Счетного комитета от Президента. Законопроектом регулируется только небольшое число вопросов, связанных со статусом, организацией и порядком работы Счетного комитета; соответственно, все остальные вопросы будут урегулированы подзаконными актами, что само по себе не соответствует стандартам. Так, например, в Конституции РК установлено только порядок назначения членов Счетного комитета, но не указаны основания для их увольнения; эти основания отсутствуют и в Законопроекте – это приведет к установлению таких оснований на уровне подзаконных актов, как это существует сейчас согласно Положению о СК, утвержденном Президентом (соответствующие положения которого критиковались в Отчете второго раунда). Председатель и члены Счетного комитета все еще отнесены к политическим государственным служащим (хотя соответствующий реестр должностей, утвержденный Указом Президента, был пересмотрен в 2013 году). Законопроект также не решает вопрос поручений Счетному комитету касательно проведения проверок – на практике такие поручения даются СК Президентом и касаются определенных громких дел или, как отметили представители Казахстана, «стратегических вопросов».

Таким образом эта часть рекомендации не была выполнена.

«Ввести практику выявления и реагирования на коррупционные риски, особенно в государственных органах, которые сталкиваются с высоким уровнем коррупционного риска.»

Казахстан отмечает, что Законопроектом «О государственном аудите и финансовом контроле» предусмотрены вопросы взаимодействия органов государственного аудита и государственного финансового контроля, которые строятся на основе:

- создания единой базы материалов государственного аудита и государственного финансового контроля;
- создания системы управления рисками, основанной на единых принципах и подходах;
- информирования посредством информационной системы органов правовой статистики по проверкам органов государственного аудита и государственного финансового контроля;
- взаимного признания аудиторских отчетов.

Единая база будет содержать всю информацию по планам, результатам аудита, экспертно-аналитической деятельности органов государственного аудита, а также иную информацию, необходимую для проведения государственного аудита. Для формирования системы управления рисками информация по объектам аудита, его финансовым и иным показателям консолидируется в Единой базе данных.

Государственные органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции, за исключением Национального Банка Республики Казахстан, правоохранительные органы оказывают содействие органам государственного аудита и финансового контроля в выполнении их задач, предоставляют по их запросам информацию о результатах проведенных ими проверок с соблюдением режима секретности, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны в установленном законом порядке.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета в соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией» на постоянной основе в пределах своей компетенции ведет борьбу с коррупцией в двух основных направлениях:

1) в случаях выявления при проведении контроля признаков преступлений *(в том числе коррупционного характера)* в действиях должностных лиц объектов контроля, материалы контроля направляются в правоохранительные органы для принятия процессуальных решений *(ст. 145 Бюджетного кодекса)*;

2) при выявлении коррупционных рисков, инициируются рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов в области бюджетного процесса, а также ведомственных актов, содержащих правовые пробелы, дискреционные полномочия или механизмы, создающие условия для коррупционных проявлений.

Деятельность Счетного комитета по выявлению коррупционных рисков частично выполняет данную часть рекомендации. Однако, деятельность по выявлению соответствующих рисков должна стать частью работы служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений, которые Казахстану только предстоит создать.

Следует приветствовать разработку Счетным комитетом совместно с Генеральной прокуратурой нового приказа о предотвращении рисков относительно коррупционной и экономической преступности. Это должно помочь решить некоторые существующие проблемы. Например, СК не владеет информацией о результатах возмещения ущерба по выявленным им правонарушениям. Также, в случаях, когда материалы СК указывают на риски, без выявления конкретных правонарушений, будет вноситься предписание соответствующим органам для реагирования.

Казахстан частично выполнил рекомендацию 3.4., которая остается в силе.

3.5. Государственные закупки

Рекомендация 3.5.

- Продолжить реформу законодательства о государственных закупках, в частности значительно сократить количество сфер, которые не подпадают под действие Закона о государственных закупках, предусмотреть конкурентную процедуру закупок - на основании закона и в соответствии с международными стандартами - для национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных управляющих компаний, национальных компаний и аффилированных с ними юридических лиц.
- Создать систему статистического учета и анализа данных о проведенных закупках, жалобах и результатах их рассмотрения, частых нарушениях и мерах ответственности и т.д. Эти материалы должны регулярно обновляться и обнародоваться.

Казахстан сообщил о таких мерах по реформированию законодательства о государственных закупках:

- 1) В декабре 2010 году в рамках Единого экономического пространства было подписано Соглашение о государственных (муниципальных) закупках, ратифицированное Законом Республики Казахстан от 8 июля 2011 года. В соответствии с подпунктом 15) статьи 3 этого Соглашения, законодательство государства Стороны, а также закупки должны соответствовать Соглашению и ряду требований, в том числе обеспечению прав и законных интересов поставщиков и потенциальных поставщиков. Реализация Соглашения осуществляется поэтапно. Так 2 этап Соглашения (для Республики Казахстан) предусматривает - внесение изменений в законодательство государства Стороны, направленных на приведение в соответствие законодательства государства Стороны с Соглашением и внедрение информационных систем, обеспечивающих процесс проведения закупок в электронном формате в соответствии с Соглашением - до 1 июля 2012 г.
- 2) 28 февраля 2012 года введен в действие Закон Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 543-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок».
- 3) 29 января 2014 года введен в действие Закон Республики Казахстан от 14 января 2014 года № 161-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок».

Закон от 13.01.2012 внес значительные изменения в Закон о государственных закупках («ЗГЗ») и другие акты, в частности:

- изложена в новой редакции статья 1 ЗГЗ, которая содержит определение терминов;
- расширен перечень исключений из ЗГЗ, в частности добавились 8 новых пунктов закупок, осуществляемых без применения норм ЗГЗ, регламентирующих выбор поставщика и заключение с ним договора о государственных закупках, в частности: приобретения государственным органом товаров, работ, услуг у государственных предприятий, в отношении которых он осуществляет управление; приобретения товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения деятельности Президента Республики Казахстан и иных охраняемых лиц, содержания, обслуживания и функционирования государственных резиденций, автотранспортных средств и воздушных судов, предназначенных для обслуживания Президента Республики Казахстан и иных охраняемых лиц, а также приобретения товаров, работ, услуг, необходимых для проведения мероприятий с участием Президента Республики Казахстан и иных охраняемых лиц в соответствии с законодательством Республики Казахстан; приобретения услуг по размещению информации в зарубежных средствах массовой информации, а также услуг по предоставлению информации, размещенной на интернет-ресурсах; приобретение однородных товаров, работ, услуг, если их годовой объем не превышает 100 размеров месячного расчетного показателя⁷⁷; размещение заказа на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки и спортивного мероприятия; приобретение

⁷⁷ В 2014 г. 1 МРП = 1852 тенге (около 7,3 евро).

театром товаров и услуг для осуществления сценических представлений и публичного исполнения произведений искусства;

- в то же время в отношении 14 исключений было установлено правило, что они не распространяются на государственные закупки, осуществляемые государственными органами и государственными учреждениями;
- установлена обязанность заказчика в течение пяти рабочих дней со дня утверждения размещать на веб-портале государственных закупок годовой план государственных закупок, а также изменения в него;
- расширены ограничения на участие в госзакупках, в частности установлен запрет на участие: потенциального поставщика, если его руководитель является физическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность, включенным в реестр недобросовестных участников государственных закупок;
- установлен единый срок недопуска поставщиков, включенных в реестр недобросовестных участников государственных закупок, к участию в государственных - 24 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда о признании их недобросовестными участниками (ранее был установлен срок 18 и 30 месяцев для разных нарушений);
- расширена сфера применения электронных государственных закупок, а также урегулировано отдельные вопросы процедуры проведения таких закупок;
- расширено переченъ случаев применения государственных закупок способом из одного источника;
- процедура закупки на организованных электронных торгах заменена аукционом, который осуществляются в режиме реального времени на веб-портале государственных закупок в электронном формате; детально регламентирован порядок проведения таких аукционов.

Закон о государственных закупках был снова существенно пересмотрен Законом от 14 января 2014 года. Были внесены, среди прочего, такие изменения:

- введены такие новые понятия как “единый организатор государственных закупок”, “организатор государственных закупок”, “электронный договор о государственных закупках” («договор о государственных закупках в электронно-цифровой форме, удостоверенный посредством электронной цифровой подписи и заключаемый на веб-портале государственных закупок»), “национальный режим” и другие;
- принцип “поддержки отечественных предпринимателей” заменен принципом “оказания поддержки отечественным производителям товаров, поставщикам работ и услуг”;
- пересмотрен перечень исключений из ЗГЗ: дополнен 2 новыми пунктами, 4 пункта исключены;
- установлено, что Правительство Республики Казахстан для заказчиков определяет единого организатора государственных закупок товаров, работ, услуг по перечню бюджетных программ и (или) товарам, работам, услугам, определяемым Правительством; заказчик вправе выступить в качестве единого организатора государственных закупок для нескольких государственных учреждений, подведомственных заказчику, или аффилированных с ним лиц; заказчик вправе для нескольких государственных учреждений, подведомственных заказчику, определить среди них единого организатора государственных закупок;
- установлено, что с 01.01.2015 аким области, города республиканского значения и столицы определяет для заказчиков единого организатора государственных закупок по бюджетным программам и (или) товарам, работам, услугам, определяемым соответствующим акимом;
- пересмотрены отдельные процедуры закупок;

- отменены положения о государственной поддержке при осуществлении государственных закупок отечественным товаропроизводителям, отечественным поставщикам работ, услуг, отечественным предпринимателями (меры поддержки устанавливались Правительством). Вместо этого установлено, что при осуществлении государственных закупок к товарам, происходящим из иностранных государств, работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными потенциальными поставщиками, применяется национальный режим на равных условиях с товарами казахстанского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми казахстанскими потенциальными поставщиками, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Принятию поправок в ЗГЗ в 2014 году предшествовала критика системы закупок Президентом РК Н.Назарбаева на расширенном заседании Правительства в октябре 2013 года. Президент Назарбаев заявил, что система государственных закупок позволяет лоббировать интересы отдельных поставщиков. «Специально срывают тендер, чтобы потом закупку сделать у одного источника», — отметил Н.Назарбаев. Поправки в ЗГЗ были разработаны Министерством финансов РК. По словам министра финансов, «в целях исключения рисков, связанных с непрофессионализмом конкурсных и аукционных комиссий при выборе поставщика-победителя, выражающихся в недостаточно правовой компетентности, предусматривается создание единого организатора госзакупок»⁷⁸.

Этим изменения не ограничиваются. Согласно плану мероприятий Кабинета Министров по выполнению поручений Главы государства, данных на расширенном заседании Правительства 11 октября 2013 года, планируется подготовить поправки в действующее законодательство в части совершенствования процедуры обжалования результатов закупок (принятие закона планируется осуществить до июня 2015 года).

«...значительно сократит количество сфер, которые не подпадают под действие Закона о государственных закупках»

В действующей редакции Закона о государственных закупках сохранены 67 пунктов исключений, из них 15 пунктов исключений не распространяются на государственные закупки, осуществляемые государственными органами и государственными учреждениями. Таким образом количество сфер, которые не подпадают под действие Закона о государственных закупках, не было сокращено, а наоборот увеличено (в редакции, которая действовала во время второго раунда мониторинга, содержалось 58 исключений).

Казахстан сообщил, что действующие исключения приведены в соответствие с Соглашением о государственных (муниципальных) закупках, совершенным 9 декабря 2010 года между Правительствами Республики Казахстан, Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках Единого экономического пространства, которое ратифицировано Законом Республики Казахстан 8 июля 2011 года (далее – Соглашение). Подпунктом 15) статьи 3 Соглашения предусмотрено, что законодательство государства Стороны, а также закупки должны соответствовать Соглашению и ряду требований, в том числе обеспечению прав и законных интересов поставщиков и потенциальных поставщиков.

Вместе с тем, согласно поручению Президента Республики Казахстан, данного на открытии четвертой сессии Парламента Республики Казахстан 2 сентября 2014 года, в декабре 2014 г. в Парламент должен быть внесен проект Закона «О государственных закупках», который должен предусматривать сокращение случаев осуществления государственных закупок способом из одного источника и без применения норм Закона РК «О государственных закупках». В связи с чем, работа по сокращению количества сфер, которые не подпадают под действие Закона, будет продолжаться с учетом требований международных договоров, заключенных РК.

«... предусмотреть конкурентную процедуру закупок - на основании закона и в соответствии с международными стандартами - для национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных управляющих компаний, национальных компаний и аффилированных с ними юридических лиц».

Статья 1 ЗГЗ исключает из определения заказчиков национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные управляющие компании, национальные компании и аффилированные с ними юридические лица, Национальный Банк Республики Казахстан, его ведомства и юридических лиц, в

⁷⁸ Источник: www.avestnik.kz/?p=26166.

отношении которых он является учредителем (уполномоченным органом) либо акционером. Эти организации самостоятельно утверждают правила своих закупок. Как отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, исключение таких субъектов, которые оперируют значительными средствами и государственными активами, из сферы регулирования закона является серьезным недостатком и может привести к коррупции. В одной только группе Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» ежегодный объем закупок превышает сумму в 3 триллиона тенге (около 12 млрд. евро). В то время как объем госзакупок центральных госорганов Казахстана на 2013 год составлял около 1 триллиона тенге⁷⁹.

В июле 2013 г. Агентство финансовой полиции и Министерство финансов Казахстана обратились в секретариат Сети ОЭСР с просьбой разъяснить рекомендацию 3.5. Отчета о втором раунде мониторинга в части закупок национальных компаний. Суть вопроса состояла в том, следует ли распространять действие ЗГЗ на национальные (управляющие) холдинги, национальные (управляющие) компании и аффилированные с ними юридические лица или подготовить отдельный закон. В то время Министерство финансов начало разработку проекта Закона «О закупках некоторых юридических лиц» с целью выведения из-под действия Закона «О государственных закупках» государственных предприятий и юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированных с ними юридических лиц (далее – государственные предприятия и предприятия, контролируемые государством).

В ответ на этот запрос Секретариат Сети ОЭСР, после консультаций с экспертами Программы SIGMA, направил казахской стороне ответ, в котором отмечалось следующее. Согласно международным стандартам, в том числе ВТО, а также передовой практике стран-членов ОЭСР, государственные предприятия, которые имеют промышленный или коммерческий характер, которые напрямую не контролируются правительством и действуют как независимые экономические субъекты на конкурентных рынках, должны управляться как частный бизнес и конкурировать с ними на равных. Поэтому они должны быть выведены из сферы действия общих правил о закупках, которые применяются к государственным органам. Однако, если государственные предприятия созданы для выполнения конкретных общественных целей, такие как предоставление коммунальных услуг и концессии, или которые используют публичные (общенародные) ресурсы и операционно контролируются государством или в значительной мере зависят от государственной помощи в различных формах и т.д., то они должны быть обязаны применять общие правила государственных закупок или специальные правила, установленные парламентом или правительством, такие как специальный закон или подзаконный нормативно-правовой акт.

Далее отмечалось, что государственные предприятия в Казахстане занимают большую часть экономики и закупок, например национальный холдинг «Самрук Казына» является самым большим закупщиком в Казахстане. Государственные предприятия контролируются правительством; решение о назначении их менеджмента принимается на наивысшем политическом уровне. Эти компании используют важные общественные ресурсы, имеют преференции в получении лицензий и свободный доступ до финансирования государственных банков и кредитные гарантии, они часто получают субсидии в различных формах. Важно, чтобы за такими компаниями осуществлялся действенный внешний контроль, обеспечивалась их прозрачность, в том числе относительно их правил и практики закупок.

Таким образом, был сделан вывод, что эта часть рекомендации 3.5. может быть выполнена в том числе и при помощи подготовки и принятия специального закона, которые улучшит процедуры закупок государственных компаний в Казахстане, обеспечит их конкурентность и прозрачность. «[Н]а основании закона» в тексте рекомендации не означает обязательно общий закон о государственных закупках, это может быть также специальный закон. Принятие специальных законодательных правил для закупок должно дополняться мерами по улучшению корпоративного управления государственных компаний, в том числе правил, процедур и практик обеспечения прозрачности, улучшения внутреннего и внешнего аудита, внутреннего контроля и соблюдения норм (комплаенса).

Согласно дополнительной информации Казахстана, решением Правительства от 21 января 2014 года была создана Межведомственная рабочая группа по разработке проекта Единого закона о закупках, регламентирующего закупки хозяйствующих субъектов с участием государства. Работа по разработке данного законопроекта ведется Министерством национальной экономики Республики Казахстан.

⁷⁹ Источник: www.zakon.kz/4585153-dejjstvujushhaja-v-kazakhstane-sistema.html.

Казахстан также отмечает, что закупки АО «ФНБ «Самрук-Казына» (далее – Фонд) и организаций, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно владеет Фонд, регламентируются Законом «О фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 года. Однако, как показывает анализ этого закона, вопросам закупок указанных субъектов в нем посвящена лишь одна статья, а детальные правила закупок должны утверждаться советом директоров Фонда (ст. 19).

Поскольку Казахстаном не было принято специальных законодательных положений о закупках государственных компаний, эту часть рекомендации следует считать не выполненной.

«Создать систему статистического учета и анализа данных о проведенных закупках, жалобах и результатах их рассмотрения, частых нарушениях и мерах ответственности и т.д. Эти материалы должны регулярно обновляться и обнародоваться.»

Казахстан сообщил, что Министерство финансов разработало технические задания создания модуля «Электронные жалобы». Данный модуль предусматривает автоматизированное ведение реестра жалоб, реестра по рейтингу государственных органов по показателю количества жалоб, а также позволит осуществлять функции по мониторингу и анализу жалоб по государственным закупкам. В целях наиболее оптимальной реализации приема, мониторинга и анализа жалоб от участников государственных закупок в июле 2014 г. на портале АИИС «ЭГЗ» были созданы ссылки на модуль «Электронные обращения» веб-портала «электронного правительства», а на веб-портале ИАИС «е-Минфин» - ссылки на модуль «Электронные обращения» веб-портала «электронного правительства». Данный модуль предусматривает автоматизированное ведение реестра жалоб, реестра по рейтингу государственных органов по показателю количества жалоб, а также позволит осуществлять функции по мониторингу и анализу жалоб по государственным закупкам.

Предоставленная Казахстаном статистика о проведенных закупках представлена ниже в таблице.

Таблица 17. Статистика проведенных закупок в 2011-2014 гг.

	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014 (на 01.07.)</i>
Всего закупок и их общая сумма	2 417 939 на сумму 2 662 млрд. тенге	1 939 101 на сумму 1 601 млрд. тенге	1 188 717 на сумму 1 374 млрд. тенге	368 736 на сумму 214,2 млрд. тенге
Из них:				
- ГЗ способом конкурса	25 566 на сумму 566,9 млрд. тенге	15 630 на сумму 290,8 млрд. тенге	12 832 на сумму 199,9 млрд. тенге	1 713 на сумму 21,3 млрд. тенге
- ГЗ способом запроса ценовых предложений	1 658 561 на сумму 138,5 млрд. тенге	1 057 399 на сумму 101,8 млрд. тенге	823 332 на сумму 90,8 млрд. тенге	149 043 на сумму 16,1 млрд. тенге
- ГЗ способом из одного источника	251 556 на сумму 1 352 млрд. тенге	139 219 на сумму 638 млрд. тенге	133 616 на сумму 674,4 млрд. тенге	19 356 на сумму 67,1 млрд. тенге*
- ГЗ проведенные через открытые товарные биржи	55 150 на сумму 24,5 млрд. тенге	<i>Нет данных</i>	1 118 на сумму 5,2 млрд. тенге	106 закупкам на сумму 270,4 млн. тенге
- ГЗ способом аукциона	<i>Нет данных</i>	36 на сумму 4,2 млрд. тенге	355 на сумму 13,7 млрд. тенге	44 закупкам на сумму 1,6 млрд. тенге
- ГЗ без применения норм Закона РК	427 106 на сумму 579,3 млрд. тенге	627 450 на сумму 522 млрд. тенге	911 464 на сумму 389,8 млрд. тенге	198 474 закупкам на сумму 107,9 млрд. тенге

*В том числе по госзакупкам, способом конкурса, признанных несостоявшимся – 3913 на сумму 58,3 млрд. тенге, способом аукциона, признанных несостоявшимся – 152 на сумму 2,5 млрд. тенге, способом запроса ценовых предложений, признанных несостоявшимся 8823 на сумму 0,9 млрд. тенге.

Кроме того, как сообщается в ответах Казахстана, на веб-портале государственных закупок www.goszakup.gov.kz доступны для ознакомления заинтересованным лицам без взимания платы статистические данные в разрезе способов, количества проведенных закупок, условной экономии от проведенных закупок, количества поставщиков закупок.

Эта часть рекомендации была в основном выполнена.

Электронные закупки. Согласно информации органов власти Казахстана, ЗГЗ предусматривает пять способов осуществления государственных закупок: конкурс; запрос ценовых предложений; один источник; аукцион; товарные биржи. На сегодняшний день, государственные закупки осуществляемые способами конкурса, запроса ценовых предложений, аукциона проводятся только в электронном формате посредством веб-портала государственных закупок. В случае, если приобретаются товары, работы, услуги которые составляют государственные секреты либо государственные тайны, такие государственные закупки осуществляются на бумажной основе.

Вместе с тем, Закон о госзакупках, предусматривает осуществление государственных закупок способом из одного источника, как на бумажном так и в электронном формате. В настоящее время ведется техническая работа на веб-портале государственных закупок по внедрению осуществления государственных закупок способом из одного источника посредством информационных технологий.

Государственные закупки осуществляемые через товарные биржи проводятся на товарной бирже только посредством электронных биржевых торгов.

По информации в СМИ, в Казахстане с момента внедрения системы электронных закупок условная экономия (разница между теми суммами, которые были запланированы госорганами, и теми суммами, которые по факту были прописаны в контрактах) бюджетных средств за неполные семь лет по состоянию на конец 2013 г. составила около 185 миллиардов тенге (около 740 млн. евро). Аналогично и в группе компаний ФНБ «Самрук-Казына», которые с начала 2013 года полностью перешли на осуществление закупок электронным способом и внедрили систему казначейских операций, по итогам первого полугодия 2013 года смогли сэкономить около 19,6 миллиарда тенге (из которых за счет закупок сэкономлено 4,6 миллиарда тенге, или 14 процентов от плановых цен). В группе компаний фонда от системы электронных закупок ожидается условная 20-процентная экономия⁸⁰.

Система электронных аукционов была внедрена повсеместно в Казахстане в 2012 году. На законодательном уровне действует требование, в соответствии с которым способом электронного аукциона могут приобретаться только услуги, товары и работы, общая годовая сумма, выделенная на приобретение которых будет превышать размер 4000 МРП.

В период с 2010 по май 2014 года на портале «Электронные государственные закупки» зарегистрировались и приняли участие в процедурах около 170 тысяч поставщиков (физических и юридических лиц)⁸¹ и благодаря он-лайн процедурам только в 2013 году в сумме они заработали более 556 миллиардов тенге (около 2,2 млрд. евро)⁸². Относительно поставщиков-нерезидентов была предоставлена следующая информация:

- в 2012 году количество поставщиков – 110 274, из них количество зарегистрированных головных подразделений поставщиков-нерезидентов – 5, а также 685 поставщиков - нерезидентов, реквизиты которых заполнены заказчиками. Нерезидентами были исполнены 427 закупок на сумму 13,8 млрд. тенге;
- в 2013 году - 152 328, из них количество зарегистрированных головных подразделений поставщиков - нерезидентов – 8, а также 764 поставщиков - нерезидентов, реквизиты которых заполнены заказчиками. Нерезидентами были исполнены 456 закупок на сумму 9,9 млрд. тенге;
- в 2014 году по состоянию на июнь количество поставщиков – около 171 000, из них количество зарегистрированных головных подразделений нерезидентов – 71, а также 178 поставщиков-нерезидентов, реквизиты которых заполнены заказчиками.

Как сообщается, доступ к объявлениям о закупках и статистической информации на веб-портале государственных закупок, в том числе из-за рубежа, осуществляется без предварительной регистрации.

Система обжалования и контроля. Согласно ЗГЗ, не подлежит обжалованию в органах государственного контроля решение заказчика: 1) о выборе способа государственных закупок; 2) об отказе от осуществления государственных закупок, принятое им в соответствии с пунктом 10 статьи 5 Закона. Согласно последнему, заказчик вправе отказаться от осуществления государственных закупок в случаях: 1) сокращения расходов на

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Количество поставщиков, зарегистрированных в системе государственных закупок: в 2012 году – 110 274, из них 52 576 – юридические лица, 57 698 – физические лица; в 2013 году – 152 328, из них 71 011 – юридические лица, 81 317 – физические лица.

⁸² Источник: www.zakon.kz/4585153-dejjstvujushhaja-v-kazakhstane-sistema.html.

приобретение товаров, работ, услуг, предусмотренных в утвержденном годовом плане государственных закупок (уточненном годовом плане государственных закупок), произошедших при уточнении (корректировке) соответствующего бюджета, в соответствии с законодательством; 2) внесения изменений и дополнений в стратегический план государственного органа, бюджет (бизнес-план, смету доходов и расходов) заказчика, исключающих необходимость приобретения товаров, работ, услуг, предусмотренных в утвержденном годовом плане государственных закупок (уточненном годовом плане государственных закупок), в соответствии с законодательством.

Имеют право подать жалобу все субъекты системы государственных закупок – физические и юридические лица, осуществляющие деятельность в сфере государственных закупок. Статьей 6 Закона Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предусмотрены требования к письменному обращению. При подаче жалобы указываются наименование субъекта или должность, фамилии и инициалы должностных лиц, чьи действия обжалуются, мотивы обращения и требования.

Следует отметить, что наличие исключений из права на обжалование вопросов, связанных с закупками, противоречит международным стандартам. Возможность обжалования должна распространяться на все основные решения, касающиеся закупок, включая метод их организации⁸³. Казахстан сообщил, что данное предложение будет рассмотрено в рамках разрабатываемого проекта Закона «О государственных закупках».

Таблица 18. Количество поступивших и рассмотренных жалоб Комитетом финансового контроля Министерства финансов РК и его территориальными подразделениями

Год	Поступило жалоб	Выявлено нарушений законодательства о государственных закупках
2011	1009	517
2012	856	445
2013	1177	633

В публичных источниках приводится такая информация о контрольных мероприятиях в сфере госзакупок, проведенных Комитетом финансового контроля Министерства финансов Казахстана за январь-сентябрь 2013 года:

- осуществлено 3 111 проверок;
- в 1 399 случаях выявлены нарушения законодательства о государственных закупках;
- сумма закупок с выявленными нарушениями составила 186,76 млрд. тенге;
- 918 контрольных мероприятий были проведены по обращениям потенциальных поставщиков на неправомерные действия заказчиков, организаторов закупок при проведении государственных закупок (из них в ходе 486 проверок выявлены нарушения с суммой закупок 32,55 миллиарда тенге);
- на основании направленных представлений устранены нарушения законодательства путем отмены и пересмотра итогов 279 процедур госзакупок;
- в суды предъявлено 343 иска об отмене конкурсов и признании сделок по госзакупкам, проведенных с нарушениями, недействительными;
- для принятия процессуального решения по выявленным в ходе контрольных мероприятий нарушениям направлено в правоохранительные органы 88 материалов, административное взыскание наложено на 662 должностных лиц на сумму 60,1 миллиона тенге, из которых уплачено в бюджет 42,4 миллиона тенге;
- за нарушения законодательства о госзакупках привлечено к дисциплинарной ответственности 3,1 тысячи должностных лиц, освобождены от занимаемой должности 13 человек, которые проводили конкурсы в нарушение норм действующего законодательства⁸⁴.

Казахстан частично выполнил рекомендацию 3.5., которая остается в силе.

⁸³ Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг 1994 г. допускал такое исключение, но в новой редакции Типового закона (2011 г.) оно было отменено.

⁸⁴ Источник: www.zakon.kz/4585153-dejjstvujushhaja-v-kazakhstane-sistema.html.

3.6. Доступ к информации

Рекомендация 3.6.

- Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям. Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц.
- Достичь соответствия стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях.
- Избегать того, чтобы ответственность за диффамацию использовалась для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции; рассмотреть возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц.
- Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах (например, установление размера судебного сбора, пропорционального сумме заявленного иска, введение непродолжительных сроков исковой давности, освобождение от ответственности за оценочные суждения), а также провести соответствующее обучение судей.

«Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям.»

В Отчете о втором раунде мониторинга приветствовалась подготовка специального закона о доступе к публичной информации, который разрабатывался в то время совместными усилиями НПО, донорских организаций, представителей органов власти и в целом являлся достаточно прогрессивным. Принятие такого закона было предусмотрено, в частности, Национальным планом действий в области прав человека в РК на 2009-2012. Однако, в июне 2011 г. рассмотрение законопроекта было вновь отложено и с того времени прогресса в принятии этого закона не наблюдалось.

По информации «Интерьюс-Казахстан», в 2013 году рабочая группа, состоящая из представителей международных и казахстанских неправительственных организаций, экспертов в области доступа к информации, при поддержке ПРООН доработали текст законопроекта «О доступе к информации» на основе рекомендаций экспертов БДИПЧ/ОБСЕ, «Артикль 19», Центра демократии и права. После этого законопроект должен был быть внесен на рассмотрение в нижнюю палату парламента, однако этого не случилось. До сих пор статус этого законопроекта не ясен. В плане законопроектных работ Правительства РК на 2014-2015 годы разработка законопроекта «О доступе к информации» не значится⁸⁵. Внесение законопроекта на рассмотрение в парламент в качестве депутатской инициативы в ближайшей перспективе не предполагается.

Между тем, необходимость разработки и принятия проекта закона «О доступе к информации» формально признается во многих официальных документах как на международном, так и на национальном уровне⁸⁶. Фактически же рекомендации международных организаций, а также планы казахстанских правозащитных

⁸⁵ План законопроектных работ Правительства РК на 2014-2015 годы. Документ доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001547>

⁸⁶ План мероприятий Правительства Республики Казахстан по реализации рекомендаций государств-членов Организации Объединенных Наций в рамках Универсального периодического обзора по правам человека на 2011-2014годы (http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31072672); Доклад о ситуации с правами человека в Республике Казахстан в 2011 году (http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31231113); План мероприятий по исполнению предвыборной платформы НДП «Нур Отан» «Казахстан. Цели 2017. Национальный план действий» (http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31342575&sublink=711)

институтов в отношении доступа к информации не исполняются. Отсутствие официальных планов разрабатывать и рассматривать Закон о доступе к информации было подтверждено во время визита мониторинговой группы в Казахстан.

Однако, в измененном проекте Антикоррупционной стратегии до 2025 года, разработанном Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полицией), отмечается, что одним из инструментов обеспечения принципа прозрачности станет Закон «О доступе к информации», который закрепит права получателей публичной информации, порядок ее предоставления, учета и использования (хотя в начальном варианте проекта Антикоррупционной стратегии каких-либо положений относительно законодательства о доступе к информации не содержалось⁸⁷). Это позитивное положение, которое следует сохранить в окончательном варианте новой Антикоррупционной стратегии.

Таким образом данная часть рекомендации не выполнена. По мнению общественных организаций, отсутствие прогресса в вопросе принятия закона о доступе к информации негативно влияет на развитие СМИ, гражданского общества, борьбу с коррупцией, прозрачность государственного управления в Казахстане, защиту информаторов. Мониторинговая группа согласна с этим и призывает органы власти Казахстана возобновить процесс подготовки закона о доступе к информации согласно международным стандартам.

«Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц.»

Ответственность за отказ в предоставлении физическому лицу информации, незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам установлена статьей 84 Кодекса РК об административных правонарушениях. При этом ответственность предусмотрена только за отказ в информации физическому лицу и не распространяется на юридических лиц; ответственность предусмотрена за «неправомерный отказ в предоставлении собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы физического лица», что сужает сферу ответственности («собранных в установленном порядке», «непосредственно затрагивающих права и свободы физического лица»). Согласно Отчету о втором раунде мониторинга, такие положения не обеспечивают эффективную ответственность за нарушение права на информацию. Отсутствует также ответственность за нарушение сроков предоставления информации, неполные ответы, полное отсутствие ответа на запрос и т.д. Размеры предусмотренных штрафов за нарушение этой статьи слишком малы (5-10 месячных расчетных показателей, т.е. максимум около 70 евро).

При этом Законом о борьбе с коррупцией (ст. 12) предусмотрена ответственность за «необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, представление которой предусмотрено законодательством, задержка ее, передача недостоверной или неполной информации». Такое нарушение признано одним из «правонарушений, создающим условия для коррупции», которое влечет понижение в должности или наложение дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии. При повторном совершении этого правонарушения в течение года после наложения дисциплинарного взыскания лицо увольняется с должности.

Поэтому Казахстану рекомендовалось согласовать составы соответствующих правонарушений, предусмотренных в Законе о борьбе с коррупцией и КоАП, и четко установить, применяются ли меры дисциплинарного взыскания параллельно до административных санкций. Соответствующие положения не были пересмотрены со времени предыдущего раунда.

В июле 2014 года Казахстан принял новую редакцию Кодекса РК об административных правонарушениях, который вступает в силу 1 января 2015 года. Статья об ответственности за отказ в предоставлении информации изложена в новой редакции, хотя основной состав соответствующего правонарушения не претерпел изменений. Соответствующее положение в новом КоАП предусматривает:

«Статья 78. Отказ в предоставлении физическому лицу информации

1. Неправомерный отказ в предоставлении собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы физического лица, либо

⁸⁷ Проект Антикоррупционной стратегии РК до 2025 года, <http://finpol.gov.kz/rus/about/law/?cid=0&rid=14675>.

предоставление физическому лицу неполной или заведомо ложной информации, а равно неправомерное отнесение общедоступной информации к информации с ограниченным доступом – влекут штраф на должностных лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей.

2. Совершение должностным лицом деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам физических лиц, – влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.»

По сравнению с действующим положением (ст. 84 КоАП): исключена часть вторая, предусматривающая административную ответственность за нарушение права на доступ к информационным ресурсам; исключена так называемая «вилка» штрафов как потенциально коррупциогенный фактор, оставлен только верхний размер штрафа, установленный действующим кодексом (например, по части первой статьи 84 сейчас налагается штраф от 5 до 10 МРП, в статье 78 нового кодекса предусмотрен штраф в размере 30 МРП. По части 3 статьи 84 налагается штраф в размере от 20 до 100 МРП, в статье 78 нового кодекса – 100 МРП).

В то же время, как отмечает «Интерьюс-Казахстан», ни действующий кодекс, ни новый кодекс не предусматривает такого основания привлечения к административной ответственности как нарушение сроков предоставления информации по запросам, а это наиболее часто встречающееся нарушение законодательных требований по доступу к информации.

Таким образом, принятие новой редакции Кодекса РК об административных правонарушениях, которая должна быть введена в действие с 1 января 2015 года, никак не повлияет на применяемые к должностным лицам санкции за нарушение права на доступ к информации (размер штрафов увеличился не значительным образом, другие меры административного воздействия не используются). Кроме этого, сокращен перечень оснований, по которым наступает административная ответственность (не является таким основанием незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам). Отсутствует ответственность за нарушение сроков предоставления информации, установленных действующим законодательством.

Новый Кодекс об административных правонарушениях также не содержит отдельного положения об ответственности за необоснованный отказ либо непредоставление в установленные законодательством сроки запрашиваемой журналистом информации (ст. 352 по КоАП 2001 года). Это, в целом, не являлось бы проблемой, если бы общие положения об ответственности за нарушение требований о доступе к информации были достаточно эффективны.

Органы власти не предоставили статистику по количеству запросов информации и результатам их рассмотрения, а также о привлечении к ответственности за соответствующие нарушения⁸⁸. Была предоставлена только общая статистика о рассмотрении обращений физических и юридических лиц (см. таблицу ниже), где запросы информации включены в категорию «прочие обращения». Последнее также свидетельствует о том, что вопросам доступа к информации не уделяется должного внимания и что соответствующие положения не должны объединяться с нормами об обращениях.

Таблица 19. Статистика обращений физических и юридических лиц

Период	Количество зарегистрированных обращений	Из них			Количество рассмотренных обращений	Удовлетворено обращений
		Заявлений	Жалоб	прочие (запросы, отклики, предложение)		
2011 год	20 522 915	15 238 260	140 856	5 143 799	19 955 908	18 110 696
2012 год	19 143 786	15 809 488	126 866	3 207 432	18 561 094	17 093 249
2013 год	10 836 385	8 625 168	127 020	2 084 197	10 333 293	9 102 093

⁸⁸ Было указано только, что в 2013 году органами финансовой полиции за необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законодательством, задержка ее, передача недостоверной или неполной информации (ст. 12 Закона о борьбе с коррупцией) привлечено 2 лица, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним.

Законодательством Казахстана предусмотрена специальная процедура запроса информации журналистами (п. 2-1 ст. 18 Закона РК «О средствах массовой информации»). Согласно этой процедуре, ответ на запрос журналиста должен быть предоставлен не позднее трех дней с момента получения. Основания для отказа в предоставлении информации по запросу журналистов в законе не указаны.

По данным Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» (www.adilsoz.kz), было зафиксировано такое количество случаев отказа в предоставлении общественно-значимой информации по запросам СМИ и нарушение сроков предоставления: 2011 г. – 247; 2012 г. – 199; 2013 г. – 162. В 2011 году было подано 3 иска СМИ о непредоставлении информации к чиновникам (по двум из них было вынесено решение в пользу журналистов). В 2012 и 2013 годах случаев обжалования действий должностных лиц по отказам в предоставлении информации или нарушениям сроков, не зафиксировано.

В целом, это часть рекомендации не была выполнена.

«Достичь соответствия стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях.»

Согласно официальной информации, в 2012-2013 гг. для достижения соответствия международным стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) было сделано следующее:

- 28 апреля 2012 года протокольным решением Заместителя Премьер-Министра был утвержден новый состав Национального совета заинтересованных сторон (НСЗИ) по ИПДО. В него вошли депутаты Мажилиса Парламента РК, заинтересованные государственные органы; сторону недропользования в НСЗС представили Ассоциация «Казэнерджи» от нефтяного сектора и Ассоциация горно-металлургических предприятий от горнорудного сектора; от неправительственных организаций вошли представители Диалоговой площадки. Возглавил НСЗС Заместитель Премьер-Министра, что повысило статус Совета и способствовало решению ряда задач.
- НСЗС утвердил состав Рабочих групп по сверке, по валидации, по Меморандуму о взаимопонимании, по коммуникациям.
- Регулярно проводятся совещания под председательством Заместителя Премьер-Министра - Председателя НСЗС, на которых координируется работа всех сторон Национального Совета, включая Мажилис Парламента, Правительство РК, гражданское общество, компании.
- В рамках реализации ИПДО в Казахстане были подготовлены семь Национальных отчетов о поступлениях и платежах в бюджет от добывающих компаний за 2005-2011 финансовые годы.
- 6-ой и 7-ой Национальные отчеты включают более расширенный охват данных, а именно - сбор данных по социальным отчислениям и дивидендам от компаний с государственной долей участия.
- По рекомендации Международного правления ИПДО в рамках Программы совместных экономических исследований было проведено исследование «Рамок охвата - Scoping Study», призванное определить порог существенности платежей.
- Были проведены 4 национальных и 4 региональных конференции по популяризации ИПДО в Казахстане, а также создан видеоролик на тему: «Что получает страна от своих недр» и проводятся телеконференции.
- В период с 25 марта по 1 апреля 2013 года Казахстан прошел процедуру повторной валидации в ходе визита аккредитованной Международным правлением группы Валидаторов — представителей компании «Hart Resources Limited».

17 октября 2013 года Правление ИПДО признало Казахстан страной, соответствующей стандартам ИПДО (EITI Compliant), что означает выполнение этой части рекомендации. Следующая валидация Казахстана пройдет в октябре 2016 года. В Отчете о валидации Казахстану был дан ряд рекомендаций, которые следует исполнить.

Следует также обратить внимание на зафиксированные расхождения между раскрытыми правительством доходами и платежами компаний. Например, в отчете за 2010 г. такое расхождение составило 7 932 168 тыс. тенге или около 43,5 млн. долларов США⁸⁹.

Кроме того, критические замечания к Национальным отчетам Казахстана и используемой методологии высказывают отдельные НПО. Так, общественная организация «Благо» высказала, в частности, такие замечания к 6-му Национальному отчету о реализации ИПДО в Республике Казахстан за 2010 год:

- в отчете не охвачено 69 компаний нефтяного сектора (41%);

⁸⁹ <http://eiti.org/Kazakhstan/reports>.

- не полный охват выплат дивидендов компаниями, в чьей собственности имеется доля государства;
- отсутствие в открытом доступе отдельных (дезагрегированных) отчетов о платежах на социальное развитие регионов за 2010 год от компаний, добывающих углеводородное сырье, и от всех компаний – за 2011 год;
- отсутствие разъяснений причин 118-ти расхождений (при разъясненных причинах 8-ми расхождений) и полностью не раскрытые суммы 31-го расхождения.

Рекомендуется рассмотреть и учесть указанные замечания, а также:

- 1) продолжить практику привлечения Счетного комитета к аудированию отчетов Правительства Казахстана о поступлениях, полученных от добывающих компаний, и обеспечить опубликование соответствующих отчетов Счетного комитета в полном объеме;
- 2) создать условия для представительства в НСЗС различных НПО, которые проводят работу в сфере ИПДО, не ограничиваясь организациями, входящими в Диалоговую площадку, для чего расширить количество НПО, представленных в Совете;
- 3) обеспечивать обязательную регулярную ротацию членов НСЗС от компаний и гражданского общества и их подотчетность перед своими целевыми группами;
- 4) обеспечить, чтобы компании и НПО, представленные в НСЗС, проводили предварительную работу по согласованию позиций бизнес сообщества и гражданского общества по вопросам ИПДО перед ее представлением на Совете;
- 5) заблаговременно публиковать проекты Технического задания на подготовку национальных отчетов ИПДО и проводить их широкое общественное обсуждение;
- 6) проводить открытые заседания НСЗС при рассмотрении проектов национальных отчетов и отчетов валидатора.

В целом, поскольку Казахстан достиг соответствия стандартам ИПДО по решению Международного Правления ЕПТ, эту часть рекомендации следует считать выполненной.

Необходимо отметить, что в рекомендации 1.4. Отчета о втором раунде мониторинга Казахстану рекомендовалось распространить на другие сферы позитивный опыт деятельности Национального Совета заинтересованных сторон по продвижению Инициативы прозрачности добывающих отраслей. В этой связи следует приветствовать подписание Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве между Комитетом автомобильных дорог Министерства транспорта и коммуникаций РК, Компаниями, участвующими в строительстве автомобильных дорог, и Ассоциацией НПО «Азаматтык Курылтай – Гражданское собрание», состоявшегося 14 июня 2012 года, в соответствии с которым создан и действует трехсторонний Экспертный совет прозрачности и устойчивого развития.

Помимо этого, по инициативе указанной Ассоциации в течение более года обсуждается вопрос о присоединении Казахстана к международной **Инициативе прозрачности строительной отрасли (ИПСО)**⁹⁰, в результате чего получены официальные письма поддержки этого предложения от ряда министерств и ведомств (Министерство экономики, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство регионального развития и Финансовая полиция), а международный Секретариат ИПСО включил Казахстан в число потенциальных участников Инициативы.

В этой связи Казахстану рекомендуется:

- 1) продолжать активную деятельность по повышению прозрачности и подотчетности автодорожной отрасли Казахстана в трехстороннем формате;
- 2) охватить данной деятельностью другие строительные проекты, в том числе на национальном и местном уровне;
- 3) присоединиться к Инициативе прозрачности строительной отрасли, а также внедрить соответствующую методологию подотчетности и открытости.

«Избегать того, чтобы ответственность за диффамацию использовалась для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции»

В Отчете о втором раунде мониторинга отмечалось, что сохранение уголовной ответственности за клевету и оскорбление (ст.ст. 129, 130 УК РК) имеет крайне негативное влияние на свободу слова в Казахстане и

⁹⁰ www.constructiontransparency.org.

деятельность СМИ, которые, в частности, проводят журналистские расследования и вскрывают факты коррупции. Более того, специальную защиту предоставлено Президенту РК, депутатам парламента и другим представителям власти, оскорбление или посягательство на честь которых криминализовано специальными статьями УК (317-1, 318, 319, 320, 343), предусматривающими более суровые меры наказания. Эти положения неоднократно подвергались критике со стороны международного сообщества и НПО. В отчете настоятельно рекомендовалось отменить уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а также специальные составы преступлений касательно оскорбления/посягательства на честь Президента РК, депутатов парламента и других представителей власти. Соответствующие отношения должны регулироваться гражданско-правовым законодательством.

Статистика применения положений об уголовной ответственности за клевету и оскорбление в 2012-2013 годах не была предоставлена органами власти Казахстана. В то же время частично такая статистика (подготовленная на основании данных Генеральной прокуратуры РК) доступна на сайте общественной организации «Адил-Соз»:

Таблица 20. Сведения по уголовным делам, рассмотренным судами РК по ст.129 и ст.130 УК РК в 2010-2012 годах и в 1 полугодии 2013 г.

	2010 год			2011 год			2012 год			1 полугодие 2013 года		
	Всего окончено дел	Рассмотрено с вынесением приговора	Рассмотрено с прекращением дела	Всего окончено дел	Рассмотрено с вынесением приговора	Рассмотрено с прекращением дела	Всего окончено дел	Рассмотрено с вынесением приговора	Рассмотрено с прекращением дела	Всего окончено дел	Рассмотрено с вынесением приговора	Рассмотрено с прекращением дела
Клевета (ст.129 УК РК)	495	185	257	376	144	195	394	140	213	215	100	95
Оскорбление (ст.130 УК РК)	364	108	239	322	86	216	314	69	227	107	27	78

Таблица 21. Сведения по лицам, осужденных судами РК по ст.129 и ст.130 УК РК и вынесенные судебные акты по которым вступили в законную силу в 2009-2012 годах и в 1 полугодии 2013 г.

	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	1 полугодие 2013 года
Клевета (ст.129 УК РК)	41	39	26	19	5
Оскорбление (ст.130 УК РК)	55	41	43	31	9

Таким образом, хотя количество дел и обвинительных приговоров по делам о клевете и оскорблении снизилось за последние годы, такие дела все еще возбуждаются и меры уголовного наказания применяются, что продолжает иметь отрицательный эффект на свободу слова, деятельность по выявлению коррупции и так далее.

Информация о конкретных делах показывает, что соответствующие положения используются для уголовного преследования заявлений о возможной коррупции, ненадлежащем исполнении своих обязанностей должностными лицами. Например:

1) В апреле 2014 г. было предъявлено обвинение главному редактору портала «Insiderman/Неограниченная правда» Валерию Сурганова в клевете на судью астанинского городского суда (возможная мера наказания – до 4 лет лишения свободы). В 2012 году издание «Insiderman/Неограниченная правда» освещало судебный процесс по делу об изнасиловании, совершенное двумя лицами, один из которых являлся сыном высокопоставленного чиновника. По заявлению судьи в 2012 было возбуждено уголовное дело против

«неустановленных лиц» по ч. 3 ст. 343 — клевета в отношении судьи. В июле 2014 г. суд по обвинению В.Сурганова завершился примирением сторон⁹¹.

2) В июне 2014 г. три депутата городского совета (маслихата) Караганды подали жалобу на Сергея Перхальского, редактора «Взгляд на событие», из-за статьи, в которой газета критически прокомментировала инспекцию системы общественного транспорта. В настоящее время полиция расследует это дело о «публичном оскорблении»⁹².

3) В 2014 г. в отношении актюбинского журналиста Натальи Садыковой было возбуждено уголовное дело по обвинению в клевете, соединенной с обвинением лица в совершении коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления (п.3 ст. 129 УК РК, возможное наказание — три года лишения свободы). Дело возбуждено по заявлению бывшего депутата Мажилиса Марата Итегулова, который в своем заявлении написал, что Садыкова, используя псевдоним Бахыт Ильясова, опубликовала на портале «Республика» статью под названием «Тендеров на всех не хватает», где умышленно оклеветала его, а также нанесла ущерб его деловой репутации⁹³.

В целом, как сообщают неправительственные организации, такие системные ограничительные меры и создание климата преследования уже привели к тому, что практически исчезла журналистика расследований, что не может не сказаться на результатах выявления коррупционных и других служебных правонарушений.

Следовательно, эта часть рекомендации не была исполнена Казахстаном.

«рассмотреть возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц.»

3 июля 2014 года в Казахстане был принят новый Уголовный кодекс, который вступит в силу 1 января 2015 года. Этому предшествовало обсуждение проекта нового кодекса, в том числе во время его рассмотрения в парламенте Казахстана. Как сообщили представители органов власти и подтвердили представители гражданского общества, отдельно обсуждался вопрос декриминализации клеветы и оскорбления на всех этапах разработки и обсуждения проекта нового кодекса — в Генеральной прокуратуре РК, в Мажилисе Парламента РК.

Как отмечалось в предоставленной Казахстаном информации, регулирование данного вопроса только в рамках гражданского законодательства, по мнению официальных органов, не станет сдерживающим фактором для лиц, в чьи намерения входит распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. По их мнению, неверным является сопоставление свободы слова, как в контексте выражения своего мнения человеком, так и в контексте свободы средств массовой информации, с таким общественно опасным деянием, как умышленное распространение заведомо ложных сведений, наносящих вред репутации другого человека.

В официальных ответах Казахстана отмечалось также, что ни один из международных документов, обязательства по которому приняла на себя Республика Казахстан, не предписывает декриминализацию распространения заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. По мнению органов власти, декриминализация клеветы и оскорбления не будет способствовать свободе выражения мнений, а приведет к росту злонамеренных посягательств на честь и достоинство граждан, что не согласуется с положением Международного пакта о гражданских и политических правах об уважении прав и репутации других лиц при реализации права на свободное выражение своего мнения.

Отмечалось также, что действующее уголовное законодательство и проект новой редакции Уголовного кодекса ни в коей мере не способствуют введению какой-либо цензуры в отношении информации о

⁹¹ Источник: www.respublika-kz.info/news/doslovno/37388/; Заявление Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, 5 июня 2014 г., www.osce.org/ru/fom/119563.

⁹² Источник: Заявление Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, 5 июня 2014 г., www.osce.org/ru/fom/119563; <http://rus.azattyq.org/content/vzglyad-na-sobytiya-isk-deputatov-protiv-sergeja-perkhalskogo/25411664.html>.

⁹³ Источник: www.newskaz.ru/society/20140401/6313832.html; <http://ru.odfoundation.eu/a/3320.zhurnalisty-prosyat-ukrainu-i-evrosoyuz-o-zashchite-ot-presledovaniy-kazahstanskih-vlastey>.

должностных лицах, поскольку различают заведомую ложность сведений и не влекущие уголовную ответственность критические высказывания.

В то же время следует напомнить, что рекомендации Казахстану по пересмотру уголовной ответственности за клевету и оскорбление содержатся в Заключительных замечаниях Комитета по правам человека ООН по итогам рассмотрения первоначального доклада в 2011 году⁹⁴, докладе рабочей группы в рамках Универсального периодического обзора по Казахстану в Совете ООН по правам человека⁹⁵, рекомендациях Стамбульского плана действий ОЭСР, ОБСЕ, а также казахстанских правозащитных институтов (Комиссия по правам человека при Президенте РК).

Как отмечает «Интерньюс-Казахстан», необходимость декриминализации клеветы и оскорбление вызвана тем, что уголовные дела по этим статьям чаще всего возбуждаются либо против журналистов, либо против граждан, которые являются источниками информации для журналистов. В последнее время эти тенденции усилились - только за несколько месяцев 2014 года было возбуждено несколько дел по клевете в отношении журналистов (см. выше)⁹⁶. Были осуждены за клевету граждане, которые были источником информации для журналистов.⁹⁷ Практически во всех случаях поводом для возбуждения уголовного дела по клевете стали публикации в СМИ или сюжеты на ТВ, разоблачающие коррупционные правонарушения.

На фоне уголовных преследований в отношении журналистов Генеральная прокуратура как разработчик проекта нового УК РК (который был утвержден и вступит в действие 01.01.2015) предусмотрела не декриминализацию, а сохранение и ужесточение (в сравнении с действующей редакцией УК РК) уголовной ответственности как по клевете и оскорблению, так и по схожим составам преступлений против государственных должностных лиц: значительно повысился размер штрафов, в качестве наказания будет применяться лишение свободы (например, по некавалифицированному составу клеветы - до 1 года лишения свободы, за действующим УК такое наказание отсутствует).

Возможность изменения данных положений в проекте УК РК, действительно, была неоднократно рассмотрена в рамках рабочей группы Комитета по законодательству и судебной-правовой реформе Мажилиса Парламента РК, экспертных заседаний с участием представителей НПО, СМИ, депутатов, ученых, экспертов, представителей госорганов (в сентябре 2013 года, в январе-марте 2014 года). Как отмечается в информации «Интерньюс-Казахстан», к сожалению общественные дискуссии привели к прямо противоположному результату – вместо декриминализации ответственность за клевету и оскорбление, а также по схожим составам преступлений в отношении должностных лиц, была значительно усилена.

Основные аргументы, которые были высказаны в поддержку такого решения: необходимость сохранения уголовной ответственности за клевету в качестве меры профилактики⁹⁸; сохранение уголовной

⁹⁴ Заключительные замечания Комитета по правам человека по рассмотрению первоначального доклада РК по соблюдению МПГПП, август 2011 год. Источник: www.ccprcentre.org/doc/2012/05/G1144890.pdf (параграф 25: «Комитет, в частности, выражает обеспокоенность по поводу сообщений о том, что угрозы, нападения, преследования и запугивания журналистов и правозащитников серьезно сузили сферу осуществления права на свободу выражения. Комитет также выражает обеспокоенность по поводу наличия в Уголовном кодексе положений о клевете в отношении должностных лиц и недавнего введения в действие Закона "О Лидере Нации", которым в Уголовный кодекс вносится новая статья 317-1, предусматривающая запрещение и наказание оскорблений и иных посягательств на честь и достоинство Президента (статья 19). ... В этой связи государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство о клевете и оскорблениях, с тем чтобы оно в полной мере соответствовало положениям Пакта. Кроме того, государству-участнику следует воздерживаться от использования своего законодательства о клевете исключительно в целях преследования или запугивания отдельных лиц, журналистов и правозащитников.»)

⁹⁵ Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору – Казахстан, 2010 год.

Источник: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/124/94/PDF/G1012494.pdf?OpenElement>

⁹⁶ В отношении Валерия Сурганова (www.adilsoz.kz/news/zhurnalista-valeriya-surganova-obvinyayut-v-klevete-na-sudyu-v-sostave-opg/), Натальи Садыковой (www.adilsoz.kz/news/v-kazaxstane-vpervye-vydan-order-na-arrest-zhurnalista-po-delu-o-klevete), журналистов «5 канала» города Караганды, журналистов издания из города Степногорска и т.д.

⁹⁷ См.: www.zakon.kz/4617786-chetverykh-selchan-osudili-za-klevetu-v.html.

⁹⁸ «Отнесение клеветы к уголовным преступлениям помогает профилактике – Генпрокуратура РК», www.zakon.kz/4599598-otnesenie-klevety-k-ugolovnym.html.

ответственности за клевету в кодексах 27 европейских стран⁹⁹; привлечение более 40 журналистов к уголовной ответственности в европейских странах за последние годы, а также то, что «исходя из сегодняшних реалий, этот вопрос ставить преждевременно»¹⁰⁰.

Таким образом, Казахстан выполнил данную часть рекомендации, поскольку при подготовке и рассмотрении проекта нового Уголовного кодекса были проведены обсуждения и рассмотрен вариант отказа от уголовной ответственности за клевету, оскорбление и другие схожие составы. Хотя результат обсуждения, по мнению мониторинговой группы, является крайне отрицательным, поскольку уголовная ответственность была не только сохранена, но и усилена, тем не менее рекомендация «рассмотреть возможность» была выполнена.

Следует отметить, что Агентство Казахстана по борьбе с экономической и коррупционной преступностью в целях исполнения рекомендаций второго раунда мониторинга вносило предложение об исключении уголовной ответственности за клевету и оскорбление. Как заявил заместитель председателя Агентства г-н Андрей Лукин, это предложение нашло отражение в планах ведомства и закреплено в отраслевой программе противодействия коррупции¹⁰¹. По мнению мониторинговой группы, очень жаль, что к этим правильным предложениям Агентства, которые соответствовали сути Отчета о втором раунде мониторинга, не прислушались другие государственные органы Казахстана.

Мониторинговая группа считает, что Казахстану необходимо в качестве промежуточных мер до полной декриминализации клеветы, оскорбления и смежных преступлений максимально ограничить возможности применения этих положений для воспрепятствования деятельности журналистов и других лиц/организаций, которые содействуют борьбе с коррупцией. С этой целью рекомендуется:

- 1) Перевести все составы клеветы и оскорбления в разряд уголовных проступков, что должно также означать сокращение срока давности привлечения к уголовной ответственности по этим статьям до не более чем 1 года.
- 2) Установить обязательным условием ответственности *умышленное* причинение клеветой *значительного* вреда чести, достоинству или репутации (вместо таких формулировок как «сведений, порочащих...», «посягательство»).
- 3) За совершение этих правонарушений не должно применяться наказание, которое предусматривает какое-либо ограничение или лишение свободы, в том числе краткосрочный арест, исправительные работы, общественные работы.
- 4) Отменить квалифицированный состав клеветы, соединенной с обвинением лица в совершении коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления – такое положение прямо противоречит политике борьбы с коррупцией.
- 5) Прямо исключить ответственность за выражение оценочных суждений, в том числе за критику лиц, исполняющих функции публичных органов власти.
- 6) Прямо исключить ответственность за распространение информации, которая касается исполнения публичными служащими их функций и полномочий.
- 7) Прямо исключить ответственность за распространение информации, которая без изменений (и без комментариев одобрения) передает высказывания, заявления других лиц (официальные заявления, повторение высказываний, опубликованных в СМИ).

⁹⁹ «За клевету в Казахстане будут сажать в тюрьму»,
http://total.kz/politics/2014/01/29/za_klevetu_v_kazahstane_mogut.

¹⁰⁰ «Депутат Абдилов: вопрос об исключении статьи «клевета» из УК РК «ставить преждевременно»,
www.zakon.kz/4615435-deputat-abdirov-vopros-ob-iskljuchenii.html.

¹⁰¹ «Уголовную ответственность за клевету могут отменить в Казахстане»,
http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ugolovnyu-otvetstvennost-za-klevetu-mogut-otmenit-v-kazahstane-245540.
См. также «В Казахстане сохранится уголовная ответственность за клевету»,
http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/v-kazahstane-sohranitsya-ugolovnaya-otvetstvennost-za-klevetu-230813.

- 8) Устранить в составах соответствующих правонарушений нечеткие формулировки, которые приводят к правовой неопределенности и оставляют чрезмерную дискрецию правоприменяющим органам (например: «выраженное в неприличной форме», «воздействие ... с целью воспрепятствовать исполнению обязанностей», «вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия»)¹⁰².

«Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах (например, установление размера судебного сбора, пропорционального сумме заявленного иска, введение непродолжительных сроков исковой давности, освобождение от ответственности за оценочные суждения)...»

По информации органов власти Казахстана, вопрос изменений в части возмещения морального вреда в гражданско-правовом порядке в настоящее время прорабатывается в рамках разработки проекта Гражданского процессуального кодекса (новая редакция). В частности обсуждается возможность установления оплаты государственной пошлины пропорционально сумме заявленного иска.

По информации «Интерньюс-Казахстан», в 2011 году был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования гражданского законодательства» (№421 от 25 марта 2011 года)¹⁰³. Законом внесены изменения в статью 143 «Защита личных неимущественных прав» и статью 951 «Возмещение морального вреда» Гражданского кодекса РК, что лишает юридических лиц права предъявлять требования о возмещении морального вреда и выплаты компенсации. До принятия этого закона, требования от юридических лиц о выплате компенсации за причиненный моральный вред при рассмотрении исков о защите чести, достоинства и деловой репутации к СМИ и журналистам, были обычной и весьма распространенной практикой. В настоящее время юридические лица могут предъявлять требования к СМИ и журналистам в порядке защиты деловой репутации, при этом применяются общие правила возмещения убытков, предусмотренные Гражданским кодексом РК.

Другие проблемные аспекты, перечисленные в рекомендации, за прошедший период не рассматривались и не разрешались. Государственная пошлина по делам о возмещении морального вреда минимальна и составляет 50% от месячного расчетного показателя¹⁰⁴, вне зависимости от суммы требуемой компенсации. Срок исковой давности по делам о защите личных неимущественных прав и возмещении морального вреда законодательно не ограничен.

Гражданско-правовая ответственность наступает только в случае распространения «сведений», а не оценочных суждений. Однако, как указывает «Интерньюс-Казахстан», в судебной практике грань между сведениями, фактами, которые можно подвергнуть верификации, опровергнуть или доказать их соответствие действительности, и мнениями, оценочными суждениями, которые не могут быть проверены на достоверность, не всегда очевидна для судьи даже при наличии выводов судебно-лингвистической экспертизы.

Следует также отметить, что в Нормативном постановлении Верховного Суда РК №6 от 18.12.1992 (с последующими изменениями) «О применении в судебной практике законодательства о защите чести, достоинства и деловой репутации физических и юридических лиц» не содержится четкое разграничение этих двух понятий (утверждения фактов и оценочные суждения) и лишь указывается, что «не могут признаваться обоснованными требования об опровержении сведений, содержащих соответствующую действительности критику недостатков в работе, в общественном месте, в коллективе, в быту». При этом оценочные суждения не могут быть доказаны как таковые (то есть быть признаны такими, что «соответствуют действительности») – в этом вся суть отличия.

Таким образом, данная часть рекомендации не была выполнена.

Казахстан дополнительно сообщил, что вопросы возмещения морального вреда отражены в Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 21 июня 2001 года № 3 «О применении судами

¹⁰² См. также: www.internews.kz/newspage/24-02-2014/4775.

¹⁰³ Текст закона доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000421#z43>

¹⁰⁴ То есть около 3 евро.

законодательства о возмещении морального вреда». Пунктом 6 данного Нормативного постановления установлено, что размер компенсации морального вреда в денежном выражении следует считать справедливым и достаточным, если при установлении его размера судом учтены все конкретные обстоятельства, связанные с нарушением личных неимущественных прав гражданина, и установленный судом размер компенсации позволяет сделать обоснованный вывод о разумном удовлетворении заявленных истцом требований. Таким образом, суд, всесторонне исследовав все конкретные обстоятельства дела, устанавливает реальный размер нанесенного морального вреда. Более того, статьей 13 Конституции Республики Казахстан закреплено право каждого на судебную защиту своих прав и свобод. Пункт 3 статьи 39 Конституции закрепляет, что ни при каких обстоятельствах не подлежит ограничению право каждого на судебную защиту своих прав и свобод. В этой связи Казахстан считает, что создание законодательных механизмов для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах, будет ограничивать конституционные права граждан на судебную защиту.

«провести соответствующее обучение судей»

Казахстан предоставил информацию о том, что согласно Учебному плану курсов повышения квалификации в Институте правосудия Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан на 2014 год, согласованному с Председателем Верховного Суда Республики Казахстан и утвержденному Ректором Академии, слушателям курсов читаются ряд лекций на темы применения законодательства о возмещении морального вреда. В течение 2013 года по данным темам обучение на курсах прошли 452 судьи.

Содержание занятий по этой тематике: 1) ознакомление слушателей с судебной практикой по возмещению вреда, в том числе морального, при рассмотрении уголовных дел и взысканию компенсации за моральный вред при рассмотрении гражданских дел; 2) ознакомление со статистическими показателями в данной сфере; 3) разбор практических ситуаций; 4) обсуждение проблемных вопросов; 5) рекомендации по рассмотрению судебных дел и вынесению судебных решений по возмещению вреда и взысканию компенсаций за моральный вред.

В то же время, из предоставленной информации не понятно, включали ли указанные учебные мероприятия вопросы недопущения непропорциональных мер гражданской ответственности за нарушение права на честь и достоинство, разграничения фактических и оценочных суждений и так далее. К тому же, это часть рекомендации только дополняет основную рекомендацию («Предусмотреть действенные законодательные механизмы для предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах...»).

В то же время, как сообщает «Интервью-Казахстан», обучение судей стандартам в области свободы выражения мнений проводится регулярно в рамках совместных проектов Союза судей РК, Верховного суда РК и неправительственных организаций. Например, Союз судей РК и Международный фонд защиты свободы слова «Адил соз» проводят ежегодное обучение судей по вопросам доступа журналистов к судебной информации, рассмотрения в судах дел о защите личных неимущественных прав, возмещении морального вреда, назначения и проведения судебно-лингвистических экспертиз и т.д в рамках постоянно действующего форума «Судебная власть и средства массовой информации»¹⁰⁵.

Дополнительная информация. По сообщениям общественных организаций, прогнозы по обеспечению права на свободу выражения мнений, включая право на доступ к информации, в Казахстане негативные. За последние годы не было принято ни одного законодательного акта, улучшающего положение прессы или обеспечивающего право на доступ к информации в Казахстане, в соответствии с международными обязательствами, принятыми страной. Вместе с тем, принимаются крайне жесткие законодательные ограничения, не соответствующие духу и букве международных стандартов по свободе выражения и доступа к информации. Только за последнее время произошли серьезные изменения в законодательстве:

- в апреле 2014 года были приняты поправки в Уголовный кодекс РК, включена новая статья 242-1 «Распространение заведомо ложной информации», предусматривающая до 10 лет лишения свободы для квалифицированных составов. Этот состав был включен также в новую редакцию УК РК (ст. 274). Во время визита мониторинговой группы в Казахстан представители органов власти ссылались на конкретный случай распространения ложной информации о платежеспособности банков, которая привела к панике граждан и

¹⁰⁵ Материалы обучающих мероприятий находятся по ссылке: www.adilsoz.kz/category/programms/sudy-i-smi.

нанесению значительного финансового вреда. Этот случай приводился как обоснование введения нового состава преступления. В то же время, формулирование новой статьи является очень широким¹⁰⁶ и нечетким, поэтому будет иметь значительный ограничительный эффект на свободу выражения взглядов, работу СМИ и т.д. Поэтому следует пересмотреть и значительно сузить сферу действия нового положения, если в нем действительно есть необходимость и эти действия не охвачены другими составами преступления (например, мошенничество);

- в апреле 2014 года приняты поправки в Закон РК «О связи», позволяющие органам прокуратуры блокировать доступ к сайтам, блогам, социальным сетям, мессенджерам, любым интернет-ресурсам и (или средствам связи) на территории Казахстана без решения суда в случае их использования в преступных целях, наносящих ущерб интересам личности, общества и государства, а также для распространения информации, нарушающей законодательство о выборах в Республике Казахстан, содержащей призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности, массовым беспорядкам, а равно к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

В дополнение к общей среде, которая не способствует свободе слова и проведению журналистских расследований, государством создана система распространения информации в СМИ при помощи государственного социального заказа. При этом заказанные госорганами материалы в СМИ не маркируются соответствующим образом, что может вводить в заблуждение аудиторию. Этот также негативно влияет на независимость СМИ, которые становятся зависимыми от бюджетного финансирования, что, соответственно, стимулирует их прибегать к самоцензуре и не критиковать органы власти, в частности не акцентировать внимание на возможных коррупционных материалах.

Казахстан занимает 161-ую позицию во Всемирном индексе свободы прессы за 2014 год из 180-ти государств, из года в год индекс Казахстана становится все ниже¹⁰⁷. Имеющиеся законодательные ограничения активно применяются на практике с целью закрытия газет, имеющих независимую редакционную политику; ограничения доступа к сайтам, блогам и социальным сетям, ограничения доступа к правительственной информации. Кроме этого, они налагают серьезные ограничения на деятельность журналистов и гражданских активистов, расследующих коррупционные правонарушения, информаторов и других источников, препятствуя сбору и распространению информации о коррупции.

Казахстан частично выполнил рекомендацию 3.6., которая остается в силе.

¹⁰⁶ «Распространение заведомо ложной информации, создающей опасность нарушения общественного порядка или причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.»

¹⁰⁷ Всемирный индекс свободы слова 2014 год, «Репортеры без границ», http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf

3.7. Политическая коррупция

Рекомендация 3.7.

- Пересмотреть законодательство о финансировании политических партий, установив ограничения на максимальный размер частных пожертвования и членских взносов, устранив необоснованные ограничения для таких пожертвований, определив понятие «пожертвования», которое должно включать нематериальные преимущества, и установив четкий запрет на финансирование партий со стороны компаний с участием государства.
- Рассмотреть возможность выделения бюджетного финансирования партиям, которые набрали определенный процент голосов избирателей (например, 2-3%), даже если они не смогли преодолеть избирательный барьер.
- Обеспечить прозрачность партийных финансов, в том числе во время выборов, в частности установить детальные требования к содержанию и форме ежегодных отчетов, которые должны проходить предварительный контроль со стороны государственного органа, обеспечить опубликование детальных отчетов о получении и расходовании средств во время избирательных кампаний партиями и кандидатами. Рассмотреть возможность отмены положения о снятии с регистрации на выборах за недостоверные данные в декларациях и за нарушение порядка финансирования.
- Обеспечить независимость органа, отвечающего за контроль за финансированием политических партий, возложив на него обязанность проводить регулярный мониторинг и контроль за соблюдением законодательства о финансировании и прозрачности политических партий и избирательных кампаний.
- Усилить правила добропорядочности для политических служащих, на которых не распространяется Закон о государственной службе (конфликт интересов, кодексы этики, финансовый контроль, ответственность за коррупционные и связанные правонарушения).

«Пересмотреть законодательство о финансировании политических партий, установив ограничения на максимальный размер частных пожертвования и членских взносов, устранив необоснованные ограничения для таких пожертвований, определив понятие «пожертвования», которое должно включать нематериальные преимущества, и установив четкий запрет на финансирование партий со стороны компаний с участием государства.»

Казахстан не предоставил информацию об исполнении указанной рекомендации, по сути, указав, что необходимость внесения изменений в законодательство отсутствует. Обоснование необходимости указанного пересмотра законодательства Казахстана и ссылки на соответствующие международные стандарты см. в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана.

Как отмечается в ответах Казахстана, согласно существующим обязательствам по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ любое ограничение на финансирование политических кампаний должно быть обоснованным. Чрезмерно строгие ограничения на частное финансирование считались бы нарушением прав доноров на свободное выражение мнений и объединение с другими. Установление максимального размера одного пожертвования может быть рассмотрено как необоснованное ограничение политической кампании.

При этом, Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (далее – Конституционный закон о выборах) установлен предельный размер избирательного фонда политических партий и кандидатов, что обеспечивает равные условия участия в избирательной кампании. В целом, по мнению Казахстана, размеры избирательных фондов кандидатов и политических партий не являются

настолько значительными, чтоб имелась возможность посредством внесения взносов в них оказывать в дальнейшем воздействие на кандидата или партию.

Следует отметить, что рекомендация касалась пожертвований не в связи с выборами, поэтому комментарии Казахстана не касаются рекомендации.

Казахстан также отметил, что пунктом 2 статьи 18 Закона Республики Казахстан «О политических партиях» установлен запрет на пожертвование политической партии и ее структурным подразделениям (филиалам и представительствам) от соответствующих лиц, в частности государственных органов и государственных организаций. Пожертвования, поступившие от лиц, указанных в вышеуказанном пункте, зачисляются в доход государства по решению суда. Однако, в рекомендации речь идет о пожертвованиях государственных компаний, не «государственных органов». При этом, как отмечалось в Отчете второго раунда, понятия «государственных организаций» четко не определено в законодательстве.

Понятие пожертвование регламентировано Гражданским кодексом Республики Казахстан («дарение вещи или права в общепользовательных целях»), однако оно касается гражданских правоотношений и может быть не применимо к пожертвованиям партиям. К тому же рекомендация касалась также включения в это понятие нематериальных преимуществ. Порядок пожертвований граждан и негосударственных организаций Республики Казахстан согласно подпункту 2) пункта 1 статьи 18 Закона Республики Казахстан «О политических партиях» устанавливается центральным исполнительным органом, обеспечивающим налоговый контроль за исполнением налоговых обязательств.

Эта часть рекомендации не была выполнена.

«Рассмотреть возможность выделения бюджетного финансирования партиям, которые набрали определенный процент голосов избирателей (например, 2-3%), даже если они не смогли преодолеть избирательный барьер.»

Рекомендация касалась изменения правил государственного финансирования партий путем расширения такого финансирования на непарламентские партии. В Отчете о втором раунде мониторинга отмечалось, что ограничение государственного финансирования лишь парламентскими партиями, т.е. партиями, которые преодолели достаточно высокий избирательный барьер (7%)¹⁰⁸, снижает позитивный эффект от такой прогрессивной меры. Рекомендовалось до проведения следующих выборов в Мажилис принять законодательные изменения и расширить государственное финансирование на те политические партии, которые набрали значительное количество голосов избирателей (например, 1-3% и более; в любом случае этот показатель должен быть на несколько процентных пунктов меньше, чем установленный избирательный барьер). Это особо важно с учетом того, что по результатам предыдущих выборов 2007 года в нижней палате парламента была представлена только одна партия («Нур Отан»), набравшая более 88% голосов (хотя после внеочередных выборов 2012 года в парламенте представлены три партии). Такая мера повысит потенциал демократического развития страны, усилит партийную систему и ограничит возможности коррупционного влияния на политическую систему.

Как следует из официальной информации Казахстана, такая возможность не рассматривалась.

«Обеспечить прозрачность партийных финансов, в том числе во время выборов, в частности установить детальные требования к содержанию и форме ежегодных отчетов, которые должны проходить предварительный контроль со стороны государственного органа, обеспечить опубликование детальных отчетов о получении и расходовании средств во время избирательных кампаний партиями и кандидатами.»

По информации Казахстана, согласно пункту 4 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (Конституционный закон о выборах) отчеты о расходовании средств избирательных фондов политических партий и кандидатов подлежат обязательному опубликованию в местных средствах массовой информации. В соответствии с подпунктом 1) статьи 12 и пунктом 6 статьи 34

¹⁰⁸ Например, в странах, входящих в Совет Европы, максимально допустимым с точки зрения демократического развития считается барьер в размере не более 3% (резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1547 (2007) от 18.04.2007 и №1705 (2010) от 27.01.2010).

Конституционного закона о выборах Центризбиркомом принято постановление от 7 августа 1999 года № 19/222 «Об утверждении Правил расходования средств избирательных фондов» (зарегистрировано в Министерстве юстиции Республики Казахстан 20.08.99г. № 870). Требования к содержанию и форме отчетов установлены в указанном постановлении Центризбиркома.

Контроль за расходованием средств избирательных фондов в соответствии с Конституционным законом о выборах осуществляется избирательными комиссиями совместно с банковскими учреждениями. Банки представляют соответствующей избирательной комиссии еженедельный отчет о поступлении средств на специальные временные счета и об их расходовании. В случае возникновения необходимости привлечения дополнительных ресурсов соответствующие избирательные комиссии могут привлекать к контролю за расходованием средств избирательных фондов специалистов государственных органов в соответствии с их компетенцией.

Информация об общей сумме денег, поступивших в фонд, и его источниках размещается на официальном интернет-ресурсе Центризбиркома, отчеты о расходовании средств избирательных фондов публикуются в местных средствах массовой информации. Все это, по мнению властей Казахстана, позволяет обеспечивать прозрачность в финансировании и расходовании избирательных фондов во время выборов.

Следует отметить, что рекомендация касается: 1) обеспечения прозрачности партийных финансов, которые не связаны с проведением выборов, в частности установления детальных требований к содержанию и форме ежегодных отчетов, которые должны проходить предварительный контроль со стороны государственного органа; 2) опубликования детальных отчетов о получении и расходовании средств во время избирательных кампаний партиями и кандидатами.

По первому указанному выше пункту ответы Казахстана не содержат никакой информации о каких-либо изменениях. Таким образом, актуальными остаются описание и заключение Отчета о втором раунде мониторинга, в котором отмечалось, что единственным положением о финансовой отчетности партий (не связанной с проведением выборов) является норма Закона «О политических партиях» (п. 5 ст. 18), согласно которой годовая финансовая отчетность политических партий ежегодно публикуется в республиканских печатных изданиях. При этом отсутствуют положения о форме и содержании таких отчетов, их детализации, сроков опубликования и подачи отчетов в орган государственного контроля и т.д. Отсутствует также регулирование финансового и бухгалтерского учета в политических партиях или отсылка к соответствующему законодательству.

Контроль за финансированием политических партий осуществляется только органами налогового комитета в части уплаты налоговых обязательств. Согласно Положению о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, ЦИК «определяет порядок финансирования политических партий». Под этим, очевидно, имеется в виду утверждение порядка о бюджетном финансировании партий, введенном в 2009 году. Каких-либо полномочий по осуществлению мониторинга и контроля за партийными финансами со стороны ЦИК или других органов не предусмотрено и не проводится, кроме контроля за расходованием выделяемых партиям бюджетных средств, который осуществляется органами государственного финансового контроля в общем порядке. Таким образом, со времени первого и второго раундов мониторинга не было достигнуто прогресса в исполнении соответствующих рекомендаций.

Касательно второй части этой рекомендации (пункт 2 выше), то она касалась конкретно опубликования детальных отчетов о получении и расходовании средств во время избирательных кампаний партиями и кандидатами. В Отчете о втором раунде мониторинга упоминалось, что в соответствии с Конституционным законом о выборах кандидат, политическая партия не позднее пяти дней после установления итогов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании средств своего избирательного фонда (пункт 9 статьи 34). Информация об общей сумме денег, поступивших в избирательный фонд, и его источниках, в течение 10 дней после опубликования итогов выборов публикуется в средствах массовой информации: при выборах Президента, депутатов Мажилиса по партийным спискам - Центральной избирательной комиссией; при выборах депутатов Сената Парламента - областными избирательными комиссиями; при выборах депутатов маслихатов - окружными избирательными комиссиями. При этом детальная информация об источниках и размерах поступлений, о расходовании средств фондов не публикуется, хотя и подается в ЦИК согласно Правилам расходования средств избирательных фондов и представления отчетов об их использовании при выборах Президента, депутатов Парламента, маслихатов Республики Казахстан (утверждены постановлением ЦИК от 7 августа 1999 г. № 19/222). В заключение

отмечалось, что в плане прозрачности формирования и расходования средств избирательных фондов, контроля со стороны ЦИК также не было достигнуто заметного прогресса – этот вывод остается актуальным.

Эта часть рекомендации также не была выполнена.

«Рассмотреть возможность отмены положения о снятии с регистрации на выборах за недостоверные данные в декларациях и за нарушение порядка финансирования.»

Власти Казахстана в своих ответах отмечают, что Конституционный закон о выборах не содержит жестких требований по отмене регистрации из-за незначительных ошибок в финансовой отчетности и это вопрос правоприменительной практики. Законодательством предусмотрено устранение незначительных ошибок путем предоставления кандидатами дополнительной декларации по финансовой отчетности согласно статье 71 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс). Кроме того, данная мера направлена на ограничение доступа на выборные должности лиц, нарушивших налоговое и антикоррупционное законодательство.

При этом вопрос об исключении из законодательства положения о снятии с регистрации на выборах за недостоверные сведения в декларациях и за нарушение порядка финансирования был рассмотрен на заседании Центризбиркома, по результатам которого принято решение, что в настоящее время отмена положений о снятии с регистрации на выборах за недостоверные сведения в декларациях и за нарушение порядка финансирования нецелесообразны. Вместе с тем данный вопрос в дальнейшем будет рассмотрен после введения всеобщего декларирования граждан. Материалы рассмотрения этого вопроса ЦИК не были предоставлены.

Казахстан также сообщил, что ЦИК были разработаны поправки в Конституционный закон в части послабления требований к кандидатам о достоверности налоговых деклараций путем установления верхней границы денежных средств, на сумму которых может ошибиться кандидат. При указании в декларации недостоверной суммы ниже установленной границы, кандидат не будет сниматься избирательной комиссией с регистрации. Эти предложения были поданы Министерству юстиции.

В 2012 году на внеочередных выборах депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, за недостоверные данные в декларациях были сняты с регистрации 21 кандидатура из поданных 362 кандидатов. В том же году на выборах депутатов маслихатов по тем же основаниям были сняты с регистрации 397 кандидатур из поданных 10035 кандидатов.

В 2013 году на выборах акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа, было снято с регистрации 102 кандидатуры из поданных 7173 кандидатов.

Фактов нарушения порядка финансирования при выборах в 2011-2013 годах не имелось.

«Обеспечить независимость органа, отвечающего за контроль за финансированием политических партий, возложив на него обязанность проводить регулярный мониторинг и контроль за соблюдением законодательства о финансировании и прозрачности политических партий и избирательных кампаний.»

Согласно информации Казахстана, Центризбирком не осуществляет контроль за финансированием политических партий, а контролирует расходование средств из избирательных фондов политических партий и кандидатов в период проведения выборов. В своей деятельности Центризбирком является независимым органом, поскольку не входит в число государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту и не является центральным исполнительным органом. Основная функция Центризбиркома - организация подготовки и проведения выборов.

Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан принято постановление от 3 сентября 2009 года № 166/314 «Об утверждении Правил финансирования политических партий». Правилами предусмотрено, что бюджетные средства ежегодно выделяются политическим партиям, представленным в Мажилисе Парламента Республики Казахстан по итогам последних выборов. Размер бюджетных средств, выделяемых на

финансирование деятельности политических партий, определяется в законе о республиканском бюджете на соответствующий год.

Контроль за расходованием бюджетных средств осуществляется согласно статье 135 Бюджетного кодекса РК и пункту 12 Правил финансирования политических партий, утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 3 сентября 2009 года № 166/314.

В Отчете о втором раунде мониторинга отмечалось, что после конституционной реформы 2007 года был изменен порядок формирования ЦИК, 6 членов которой теперь назначаются Президентом, Мажилисом и Сенатом (по два члена), а председатель ЦИК дополнительно назначается (и освобождается по собственному усмотрению) Президентом. Ранее все члены ЦИК избирались Мажилисом. Полномочия ЦИК определены не законом, а указом Президента. Члены ЦИК отнесены к политическим государственным должностям (новая редакция Реестра должностей государственных служащих, утвержденная Указом Президента РК в марте 2013 года, оставила этот статус без изменений). Система оплаты труда политических государственных служащих определяется Президентом (ст. 21 Закона «О государственной службе»); также основания и порядок увольнения политических государственных служащих определяются Президентом (ст. 26 Закона «О государственной службе»). Такой статус и порядок формирования не соответствует требованиям независимости, которые предъявляются к органам, отвечающим за проведение выборов, контроль за финансированием политических партий и, тем более, осуществляющим определенный контроль за членами законодательного органа¹⁰⁹.

Во время обсуждения предыдущего отчета в своих письменных замечаниях органы власти Республики Казахстан ссылались на различный опыт иностранных государств в вопросах формирования и статуса избирательных комиссий, в частности на то, что во многих государствах Европы органы администрирования выборов являются органами исполнительной власти. В этом отношении практика «старых» демократий не является показательной. В этой связи Кодекс надлежащего поведения (пункт 3.1.b.), утвержденный Венецианской Комиссией, прямо указывает: «Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии». Далее в Кодексе определено, что в состав ЦИК «должны входить: по крайней мере один представитель судебной власти; представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов; эти лица должны хорошо разбираться в избирательных вопросах»¹¹⁰.

Таким образом, это рекомендация не была выполнена.

«Усилить правила добропорядочности для политических служащих, на которых не распространяется Закон о государственной службе (конфликт интересов, кодексы этики, финансовый контроль, ответственность за коррупционные и связанные правонарушения).»

В Отчете о втором раунде мониторинга отмечалось, что депутаты Парламента и маслихатов не отнесены к государственным служащим в понимании Закона о государственной службе¹¹¹ и на них распространяется Закон о борьбе с коррупцией. Однако в Законе о борьбе с коррупцией отсутствуют положения о конфликте интересов. Хотя Закон о борьбе с коррупцией устанавливает обязательное декларирование для депутатов их доходов и имущества в налоговые органы, система финансового контроля является неэффективной, о чем указывалось выше.

Закон устанавливает ограничения касательно несовместимости деятельности депутата с другой оплачиваемой деятельностью, а также процедуру передачи в доверительное управление имущества на время выполнения депутатом своих функций. Согласно ст. 52 Конституции РК и Закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (ст. 24), депутат Парламента не вправе быть депутатом другого

¹⁰⁹ Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов (раздел 3.1.), Венецианская Комиссия, Совет Европы, октябрь 2002 г., [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.pdf); Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2003)4 об общих правилах против коррупции в финансировании политических партий и избирательных кампаний (статья 14), апрель 2003 г., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments_en.asp.

¹¹⁰ См. предыдущую ссылку.

¹¹¹ Согласно Реестру должностей государственной службы, утвержденному Указом Президента РК от 7 марта 2013, депутаты Парламента и маслихатов не отнесены ни к одной из должностей государственной службы.

представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Нарушение настоящего правила влечет за собой прекращение полномочий депутата по представлению ЦИК.

Депутаты Парламента и маслихатов, как лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, являются субъектами ответственности по двум категориям правонарушений, предусмотренных Законом о борьбе с коррупцией: правонарушения, создающие условия для коррупции (ст. 12), и коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ (ст. 13). Эти же положения распространяются на лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, в том числе на кандидатов в Президенты, депутаты Парламента и маслихатов, кандидатов в члены выборных органов местного самоуправления. В случае совершения депутатом Парламента и кандидатами на указанные должности (но не депутатом маслихата) одного из этих правонарушений ведущие борьбу с коррупцией органы уведомляют об этом соответствующую избирательную комиссию (для депутатов Парламента - ЦИК), которая в течение 5 дней должна довести это до сведения Парламента. При этом законами «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и «О местном государственном управлении и самоуправлении» не предусмотрено такое основание для прекращения полномочий депутата Парламента и маслихата, как нарушение положений Закона о борьбе с коррупцией. За многие из указанных в статьях 12 и 13 Закона о борьбе с коррупцией правонарушений ответственность не предусмотрена Уголовным кодексом или Кодексом об административных правонарушениях, вследствие чего не существует юридических оснований к привлечению депутатов Парламента и маслихатов к ответственности за их совершение, если только речь не идет о совершенном преступлении.

Кодексов чести для депутатов Парламента и маслихатов не существует, а Кодекс чести для государственных служащих на них не распространяется. Регламент Парламента РК, принятый на совместном заседании Палат Парламента, содержит отдельную Главу “Правила депутатской этики”, но в ней не упоминаются вопросы конфликта интересов, их раскрытия, предотвращения коррупции и т.д. Также отсутствуют органы парламента, отвечающие за эти вопросы. Это не соответствует статье 8 Конвенции ООН против коррупции (“Кодексы поведения публичных служащих”), которая распространяется и на членов законодательных органов.

Каких-либо мер для выполнения этой части рекомендации не было предпринято.

Кроме того, не изменено роль Центральной избирательной комиссии в вопросах этики и ответственности депутатов. Согласно статье 52 Конституции РК, подготовка вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, соблюдением ими требований о несовместимости должности, правил депутатской этики, а также прекращением полномочий депутатов и лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности, возлагается на Центральную избирательную комиссию. Кроме того, согласно ст. 33 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», подготовка вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, а также контроль за явкой депутатов на заседания Палат и их органов, недопустимостью передачи депутатом своего голоса осуществляется Центральной избирательной комиссией. Как отмечалось в предыдущем отчете, такие полномочия ЦИК являются достаточно необычными и могут рассматриваться как ограничение независимости членов парламента. К тому же в Отчете высказывались замечания по поводу независимости самого ЦИК (см. выше).

Казахстан не выполнил рекомендацию 3.7., которая остается в силе.

3.8. Органы судебной власти

Рекомендация 3.8.

- Внести изменения в законодательные акты с целью усиления независимости судебной власти и судей, в частности: изменить правовой статус и порядок обеспечения деятельности Высшего Судебного Совета, большинство членов которого должны составлять судьи, избранные другими судьями; максимально ограничить влияние политических органов (Президент, Парламент) на назначение судей и освобождение их от должности; рассмотреть возможность избрания на административные должности в судах путем голосования в коллективах соответствующих судов; отменить полномочия председателей судов в вопросах, связанных с карьерой судей, их обеспечением, ответственностью; предусмотреть в законе детальную процедуру привлечения судей к дисциплинарной ответственности, а также в соответствии с принципом юридической определенности и правом на защиту ограничить количество и четко определить основания для дисциплинарной ответственности и освобождения от должности, предусмотрев единую систему органов по рассмотрению таких вопросов и возможность обжалования решения в судебной инстанции; определить в законе размеры окладов судей и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним, устранив со временем премии судьям.
- Максимально ограничить возможности субъективного влияния на процедуру отбора судей, обеспечить опубликование детальной информации о прохождении всех этапов отбора (список кандидатов, результаты тестирования и других составляющих квалификационного экзамена, результаты конкурса и т.д.) и допуск представителей общественности и СМИ на соответствующие заседания. Рассмотреть возможность установления обязательного прохождения подготовки в Институте правосудия для участия в отборе судей и переподчинения Института органу судебной власти.
- Ввести обязательное декларирование (без привязки до налоговых обязательств) имущества, доходов и, по возможности, расходов судей и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций.

Как сообщается в ответах Казахстана, рекомендации Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана касательно судебной реформы были рассмотрены на заседании Высшего судебного совета 5 декабря 2012 года и приняты к сведению. Следует приветствовать рассмотрение рекомендаций Казахстану на таком высоком уровне, однако, к сожалению, результатом рассмотрения не стало инициирование внесения каких-либо изменений в законодательство для внедрения этих рекомендаций. В целом, со времени второго раунда мониторинга, Казахстаном не было предпринято почти никаких мер для выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий в сфере судебной власти.

«Внести изменения в законодательные акты с целью усиления независимости судебной власти и судей, в частности: изменить правовой статус и порядок обеспечения деятельности Высшего Судебного Совета, большинство членов которого должны составлять судьи, избранные другими судьями»

Как отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, важнейшая роль судебной власти в противодействии коррупции определяет необходимость не только установления механизмов обеспечения добропорядочности судей и пресечения случаев коррупции в судебском корпусе, но, прежде всего, требует достижения реальной независимости судебной системы¹¹². При отсутствии внешней и внутренней независимости судов они не могут эффективно исполнять свои функции и гарантировать защиту права и свобод. В этой связи, а также в

¹¹² См., например, статью 11 Конвенции ООН против коррупции.

свете международных стандартов о независимости судов¹¹³, в Отчете второго раунда был отмечен целый ряд проблемных моментов организации системы правосудия в Казахстане. Эти замечания соответствовали также тем, которые были сделанные другими международными организациями – например, содержатся в Совместном заключении касательно Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», подготовленного Венецианской Комиссией и ОБСЕ/БДИПЧ в июне 2011 г.¹¹⁴, и в выводах Комитета ООН по правам человека от июля 2011 г. по результатам рассмотрения доклада по поводу исполнения Казахстаном Международного пакта о гражданских и политических правах (см. ниже выдержки).

В частности, в Отчете СПД была отмечена необходимость изменения правового статуса и порядка обеспечения деятельности Высшего Судебного Совета (ВСС), большинство членов которого должны составлять судьи, избранные другими судьями. Озабоченность вызывало единоличное формирование Президентом состава ВСС, который играет ключевую роль в вопросах назначения и прекращения полномочий судей. Согласно международным стандартам¹¹⁵, большая часть Совета судей (но не меньше половины) должна избираться самими судьями из их же числа с обеспечением представительства разных уровней судебной системы.

При этом большой вопрос вызывает статус ВСС - Закон о Высшем Судебном Совете определяет его как "учреждение без образования юридического лица, создаваемое в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности". Точнее суть статуса этого конституционного органа передается положениями Закона "О Президенте Республики Казахстан", где указывается, что ВСС является консультативно-совещательным органом при Президенте (ст. 33). Президент ежеквартально заслушивает отчеты Председателя Высшего Судебного Совета; сотрудники аппарата Высшего Судебного Совета являются сотрудниками Администрации Президента Республики.

Такое положение дел не соответствует международным стандартам и серьезно влияет на независимость судебной власти. Судебный совет должен быть органом системы правосудия (органом судебной власти), быть независимым от органов законодательной, исполнительной власти и даже от главы государства.

Изменений в законодательство в этом отношении не было внесено. Эта часть рекомендации не была выполнена.

«максимально ограничить влияние политических органов (Президент, Парламент) на назначение судей и освобождение их от должности;»

Власти Казахстана утверждают, что суды при осуществлении своей деятельности независимы и контроль над их деятельностью может осуществляться только на основаниях, установленных Конституцией Республики Казахстан. На сегодняшний день в судебной системе сформирована четкая кадровая политика, основанная на профессиональном подходе к кадровым выдвижениям. Такая работа проводится совместно с Высшим Судебным Советом, в чью компетенцию входит рассмотрение вопросов, связанных с назначением и освобождением судей от должности. Высший Судебный Совет образуется Президентом Республики Казахстан в целях обеспечения конституционных полномочий по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности. Процедура отбора кандидатов на должности судей регламентирована в Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». В соответствии с пунктом 2 статьи 30 указанного закона Высший Судебный Совет осуществляет отбор кандидатов на конкурсной основе, а затем рекомендует их Президенту Республики Казахстан для назначения на должности. Порядок наложения дисциплинарных взысканий и освобождения судей от должностей также определен Конституцией и Конституционным законом. Назначение и освобождение всех судей проводится Указом Главы

¹¹³ Среди них: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, документы Копенгагенского, Московского, Стамбульского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии ОБСЕ/БДИПЧ.

¹¹⁴ Источник: [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)012-rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)012-rus.pdf).

¹¹⁵ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № CM/Rec(2010)12 относительно судей: независимость, эффективность и ответственность, 17 ноября 2010 г. (пункт 27), Заключение №10 Консультативного совета европейских судей "Судебный совет на службе общества" от ноября 2007 г. (раздел III), *Magna Carta* для судей, утвержденная Консультативным советом европейских судей в ноябре 2010 г. (пункт 13), Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ (пункт 7).

государства. Предусмотренные законодательством процедуры отбора, назначения и освобождения от должности судей, по мнению властей Казахстана, в целом соответствуют международным стандартам.

Такие утверждения противоречат выводам, которые содержатся в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана, в котором был приведен целый ряд замечаний по поводу отсутствия внешней и внутренней независимости судов в Казахстане. Эти комментарии основаны на четких международных стандартах о независимости судов¹¹⁶, а также соответствуют выводам других международных организаций (см. выше).

В Отчете о втором раунде мониторинга отмечалась неограниченная дискреционность в назначении судей местных и других судов (кроме Верховного Суда) Президентом Республики. Внесение рекомендации ВСС не ограничивает право Президента отклонить поданную кандидатуру. Тот факт, что на практике случаи отклонения Президентом рекомендаций ВСС являются редкими, может свидетельствовать о предварительном согласовании с Президентом и его Администрацией будущих кандидатур, что было бы не удивительным, поскольку сам Высший Судебный Совет формируется Президентом. Такая же проблема характерна и для назначения судей Верховного Суда, поскольку кандидатуры вносятся в Сенат Президентом на основании рекомендации ВСС.

Кроме того, в соответствии со статьей 10 Закона «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» при ВСС образована Квалификационная комиссия, которая осуществляет прием квалификационных экзаменов у кандидатов в судьи для определения уровня их знаний. При этом в данный момент председателем Квалификационной комиссии является заместитель заведующего Государственно-правовым отделом Администрации Президента Республики Казахстан. Это также противоречит стандартам независимости судебных советов и процедуры отбора судей.

Эта часть рекомендации не была выполнена.

«рассмотреть возможность избрания на административные должности в судах путем голосования в коллективах соответствующих судов;»

В Отчете о втором раунде мониторинга критиковался действующий порядок назначения председателей судов - Президентом по рекомендации ВСС (а Председателя Верховного Суда – Сенатом по представлению Президента на основании рекомендации ВСС). Лучшим способом назначения руководителей судов, который максимально обеспечивает их независимость, является их избрание или коллективом судей соответствующего суда, или органом судейского управления (конференциями судей или даже ВСС в случае изменения его состава).

Казахстаном не была предоставлена информация о рассмотрении возможности избрания на административные должности в судах путем голосования в коллективах соответствующих судов. Рассмотрение на заседании ВСС в целом рекомендаций Отчета о втором раунде не является достаточным, поскольку не ясно рассматривались ли отдельные рекомендации, была ли дискуссия по этому вопросу и почему было принято соответствующее решение.

Казахстан отметил, что согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 20 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» Председатель Верховного Суда вносит на рассмотрение соответствующих пленарных заседаний судов на альтернативной основе кандидатуры на вакантные должности председателей и председателей судебных коллегий местных и других судов, председателей судебных коллегий и судей Верховного Суда. Решение пленарного заседания является основанием для представления Председателем Верховного Суда на альтернативной основе кандидатур на указанные должности на рассмотрение Высшего Судебного Совета. Основанием для рассмотрения на Судебном жюри материалов в отношении судьи является решение пленарного заседания областного или Верховного Суда или представление председателя областного или Председателя Верховного Суда.

¹¹⁶ Среди них: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, документы Копенгагенского, Московского, Стамбульского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии ОБСЕ/БДИПЧ.

Таким образом, функции председателей судов, в том числе Председателя Верховного Суда, в вопросах карьеры судей и их ответственности, по мнению властей Казахстана, в достаточной степени ограничены полномочиями органов судейского сообщества – пленарных заседаний судов и Судебного жюри.

Кроме того, Казахстан отметил, что действенным инструментом отбора на руководящие судейские должности наиболее квалифицированных, профессионально подготовленных и обладающих организаторскими способностями судей является кадровый резерв. Наличие специально подготовленного резерва исключает возможность выдвижения на административные должности случайных и некомпетентных лиц и препятствует проявлениям коррупции. В целях организации работы по отбору лиц для зачисления в резерв, в Верховном Суде образована республиканская комиссия по кадровому резерву председателей областных и приравненных к ним судов, председателей коллегий и судей Верховного Суда. Аналогичные комиссии действуют в областных и приравненных к ним судах, где формируется резерв на должности председателей коллегий областных и приравненных к ним судов и председателей районных и приравненных к ним судов. Комиссией в резерв предлагаются судьи, имеющие хорошие показатели в работе, обладающие организаторскими способностями и безупречной репутацией.

Решение областной комиссии вносится на рассмотрение пленарного заседания областного или приравненного к нему суда, при согласии которого фамилия судьи вносится в список кадрового резерва. При этом, в отношении председателей областных и приравненных к ним судов, председателей коллегий списки направляются в республиканскую комиссию, которая проверяет их на предмет соответствия установленным требованиям и вносит их в сводный Республиканский список кадрового резерва. Установленный порядок отбора, по мнению властей Казахстана, позволяет избежать проявлений местничества, популизма при выдвижении кандидатур на руководящие судейские должности.

Эта часть рекомендации не была выполнена.

“отменить полномочия председателей судов в вопросах, связанных с карьерой судей, их обеспечением, ответственностью;”

В Отчете о втором раунде мониторинга проблемным было признано называлось нечеткое и слишком широкое определение полномочий председателей судов (например: “организует рассмотрение судебных дел судьями”, “обеспечивает работу по противодействию коррупции и соблюдению норм судейской этики”, “издает распоряжения”). Председатели судов сохраняют чрезмерные полномочия и возможности влияния на карьерный рост судей, привлечение их к ответственности, получение квалификационных классов и т.д.

Изменений в законодательство в этом отношении не было внесено. Эта часть рекомендации не была выполнена.

«предусмотреть в законе детальную процедуру привлечения судей к дисциплинарной ответственности, а также в соответствии с принципом юридической определенности и правом на защиту ограничить количество и четко определить основания для дисциплинарной ответственности и освобождения от должности, предусмотрев единую систему органов по рассмотрению таких вопросов и возможность обжалования решения в судебной инстанции»

Привлечение судьи к дисциплинарной ответственности отнесено к полномочиям единого республиканского органа – Судебного жюри. Основанием для рассмотрения на Судебном жюри материалов в отношении судьи является решение пленарного заседания областного или Верховного Суда или представление председателя областного или Председателя Верховного Суда. За совершение дисциплинарного проступка, в соответствии со статьей 39 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», выражающегося в нарушении законности при рассмотрении судебных дел, совершении порочащего проступка, противоречащего судейской этике, грубом нарушении трудовой дисциплины, предусмотрены дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, освобождения от должности председателя суда или председателя судебной коллегии за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, освобождения от должности судьи.

Согласно пункту 35 Положения о Судебном жюри судьи могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности только по основаниям, предусмотренным Конституционным законом «О судебной системе и

статусе судей Республики Казахстан». Согласно пункту 45 Положения, решение Судебного жюри обжалованию не подлежит. Вместе с тем, Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (п. 3 ст. 44) предусмотрен отказ Высшего Судебного Совета в даче рекомендации на освобождение председателя, председателя судебной коллегии и судьи от должности, что является основанием для отмены Судебным жюри вынесенного им решения и его пересмотра.

Как отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» не определяет, какие именно и сколько дисциплинарных проступков могут повлечь за собою освобождение от должности. Одни и те же основания могут быть использованы для освобождения от должности судьи Судебным жюри и дисциплинарной коллегией (нарушение законности), а функции Судебного жюри и дисциплинарных коллегий частично дублируются. Необоснованным является такое основание, как нарушение трудовой дисциплины¹¹⁷. Требования, предъявляемые к судье, сформулированы не четко (например, под «сомнения в честности, справедливости, объективности и беспристрастности» судьи можно подвести очень много ситуаций, как и под нарушение требования быть верным присяге). Такие понятия как «профессиональная непригодность», «низкие показатели в отправлении правосудия», «нарушение законности» также являются крайне нечеткими. Не допускается судебное обжалование решений Судебного жюри и дисциплинарных коллегий, что противоречит праву человека на судебную защиту своих прав. Кроме того, соответствующие процедуры не содержатся в законе, а регулируются подзаконными актами. В дисциплинарных коллегиях не разделены функции возбуждения дисциплинарного производства и принятия решение, что нарушает принципы справедливого рассмотрения («никто не может быть судьей в своем деле»)¹¹⁸. В целом, в положениях об основаниях освобождения судьи от должности и привлечении их к ответственности отсутствует юридическая определенность¹¹⁹, что нарушает принцип верховенства права и серьезно ущемляет независимость судей. Кроме того, на практике под «низкими показателями» работы понимаются любые случаи отмены решений судьи высшими судебными инстанциями, независимо от причины отмены. Это также противоречит международным стандартам¹²⁰.

Кроме того, следует обратить внимание также на порядок формирования Судебного жюри, которое принимает решение о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности, о необходимости освобождения от должности судьи за совершение им дисциплинарных проступков или за невыполнение других требований, определенных в законе. Состав Судебного жюри избирается тайным голосованием пленарным заседанием Верховного Суда, но только по представлению Председателя Верховного Суда. При этом дисциплинарное производство в отношении председателей судебных коллегий, судей Верховного Суда, председателей и председателей судебных коллегий областных судов может быть возбуждено тоже только по представлению Председателя Верховного Суда (касательно остальных судей - по представлению Председателя Верховного Суда или председателя областного суда). Таким образом, решение об ответственности судьи принимается Судебным жюри по представлению должностного лица, которое играет решающую роль в формировании самого Судебного жюри. Это не отвечает принципам справедливого рассмотрения дел.

Изменений в законодательство в этом отношении не было внесено. Эта часть рекомендации не была выполнена.

Казахстан предоставил следующую статистику привлечения судей к дисциплинарной ответственности.

Таблица 22. Сведения о количестве судей, привлечённых к дисциплинарной ответственности, с указанием вида нарушения, в 2011-2013 гг.

Годы	Количество судей,	Основания привлечения к дисциплинарной ответственности
------	-------------------	--

¹¹⁷ См. Совместное заключение Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, параграф 62.

¹¹⁸ Там же, параграф 66.

¹¹⁹ В этой связи можно сослаться на постановления Конституционного Совета РК, который отмечал, что “закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны формулироваться с достаточной степенью четкости и быть основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации положений закона” (Нормативные постановления от 27 февраля 2008 года № 2 и от 11 февраля 2009 года №1).

¹²⁰ См., например, Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы № CM/Rec(2010)12 от 17 ноября 2010 г. (пункт 70): “Судьи не должны привлекаться к ответственности в случаях, когда их решение было отменено или изменено в порядке апелляции”.

	привлечённых к дисциплинарной ответственности (количество взысканий, применённых к ним)	(виды нарушения)			
		Нарушение законности при рассмотрении судебных дел	Совершение порочащего проступка, противоречащего судейской этике	Грубое нарушение трудовой дисциплины	Ненадлежащее исполнение должностных обязанностей председателем суда, председателем коллегии суда
2011	120 (129)	99	13	7	10
2012	44	26	11	4	3
2013	56 (57)	29	12	3	13

Таблица 23. Сведения о количестве судей, привлечённых к дисциплинарной ответственности, с указанием применённых взысканий, в 2011-2013 гг.

Годы	Количество судей, привлечённых к дисциплинарной ответственности (количество взысканий, применённых к ним)	Виды применённых взысканий			
		Замечание	Выговор	Освобождение от должности председателя суда, председателя коллегии суда с оставлением в должности судьи	Освобождение от должности судьи
2011	120 (129)	71	45	1	12
2012	44	9	25	-	10
2013	56 (57)	18	25	3	11

«определить в законе размеры окладов судей и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним, устранив со временем премии судьям.»

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 17 января 2004 года № 1284 «О единой системе оплаты труда работников органов Республики Казахстан, содержащихся за счет государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального Банка Республики Казахстан» установлено, что фонд оплаты труда судей Республики определяется исходя из должностного оклада и пособий для оздоровления в размере двух установленных окладов в год.

Изменений в законодательство в этом отношении не было внесено. Эта часть рекомендации не была выполнена.

Казахстан предоставил следующую информацию о размере оплаты труда судей.

Таблица 24. Сравнительная таблица по заработной плате судей и государственных служащих (тенге¹²¹)

Наименование	Должностной оклад (средний)	Должностной оклад работника Департамента по обеспечению деятельности судов (средний)	Отклонения
Судья областного и приравненного к нему суда	351 707	188 346	163 361
Судья районного и приравненного к нему суда	264 581	188 346	76235

Таблица 25. Сравнительная таблица по заработной плате судей и средней заработной плате по Казахстану (тенге)

Наименование	Должностной	Средняя заработная плата (на	Отклонения
--------------	-------------	------------------------------	------------

¹²¹ 100 тенге = около 0,4 евро или 0,5 долларов США.

	оклад (средний)	январь 2014 года по данным Агентства по статистике)	
Судья областного и приравненного к нему суда	351 707	104 654	247 053
Судья районного и приравненного к нему суда	264 581	104 654	159 927

«Максимально ограничить возможности субъективного влияния на процедуру отбора судей, обеспечить опубликование детальной информации о прохождении всех этапов отбора (список кандидатов, результаты тестирования и других составляющих квалификационного экзамена, результаты конкурса и т.д.) и допуск представителей общественности и СМИ на соответствующие заседания.»

Из ответов властей Казахстана следует, что внесение изменений не является необходимым. Утверждается, что на сегодняшний день в судебной системе сформирована четкая кадровая политика, основанная на профессиональном подходе к кадровым выдвижениям. Такая работа проводится совместно с Высшим Судебным Советом, в чью компетенцию входит рассмотрение вопросов, связанных с назначением судей. Высший Судебный Совет образуется Президентом Республики Казахстан в целях обеспечения конституционных полномочий по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности. Процедура отбора кандидатов на должности судей регламентирована в Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». В соответствии с пунктом 2 статьи 30 указанного закона Высший Судебный Совет осуществляет отбор кандидатов на конкурсной основе, а затем рекомендует их Президенту Республики Казахстан для назначения на должности.

По поводу прозрачности отмечается, что в целях обеспечения открытости и гласности обеспечено опубликование всех стадиях отбора кандидатов на должность судьи. На веб-сайте Верховного Суда публикуются сведения о лицах, сдавших квалификационный экзамен на должность судьи, а также принимающих участие в конкурсе на должности судей местных и других судов. В республиканских официальных изданиях периодической печати и на веб-сайте Верховного Суда публикуются сведения о кандидатурах, представляемых на занятие должности председателей и председателей коллегий местных судов, председателей коллегий Верховного Суда, а также объявлений о проведении конкурса на вакантные должности судей местных и других судов¹²². В местных официальных периодических печатных изданиях и на интернет-ресурсах областных судов публикуются сведения: о кандидатах на должность судьи, проходящих стажировку в судах; о кандидатах на должность судьи, подавших заявление на участие в конкурсе на вакантную должность судьи. Во время визита в страну представители Казахстана предоставили примеры соответствующих публикаций объявлений о проведении конкурса на замещение должностей судей.

Таким образом Казахстан обеспечил опубликование информации о прохождении всех этапов отбора судей, как рекомендовалось, выполнив эту часть рекомендации.

Остальные части этой рекомендации не были выполнены.

Кроме вопросов, затронутых в Отчете о втором раунде, можно отметить также следующие проблемы в процедуре отбора кандидатов на судебские должности:

- 1) Статьей 12 Закона о ВСС предусмотрено, что прием квалификационных экзаменов у кандидатов в судьи осуществляется после прохождения гражданами специальной проверки. При этом сама процедура специальной проверки, ее содержание и каким образом результаты проверки влияют на окончательное решение не определены законом. Кандидату должна быть предоставлена возможность доступа к материалам проверки, а также право обжаловать ее результаты¹²³.
- 2) Негативное по отношению к кандидату решение должно быть мотивированным, а кандидат должен иметь возможность оспорить его в суде (как минимум по процедурным основаниям)¹²⁴.

¹²² См., например, <http://sud.gov.kz/rus/content/obyavlenie-konkursa-na-zanyatie-vakantnyh-dolzhnostey-sudey-mestnyh-i-drugih-sudov>.

¹²³ «Независимость судебной системы в Казахстане. замечания Комитета ООН по права человека и пути их имплементации», Р.Куйбыда, 2013 г., <http://pravo.zakon.kz/4610316-nezavisimost-sudebnoj-sistemy-v.html>.

¹²⁴ Там же.

«Рассмотреть возможность установления обязательного прохождения подготовки в Институте правосудия для участия в отборе судей и переподчинения Института органу судебной власти.»

Согласно предоставленной Казахстаном информации, выпускники Института правосудия Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан имеют преимущественное право на занятие вакантных должностей судей. Так, в соответствии со статьей 16 Закона Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» при отборе кандидатов на вакантные должности судей районного суда первым основанием, дающим приоритет кандидату, предусмотрена сдача квалификационного экзамена в специализированной магистратуре. Однако, имея преимущественное право при участии в конкурсах на занятие вакантных должностей, выпускники магистратуры должны иметь и наилучшую подготовку среди всех конкурсантов. Для достижения этой цели Верховным Судом совместно с Академией государственного управления проводится определенная работа, пересматриваются Учебные планы, программы подготовки магистрантов, увеличен срок прохождения стажировки магистрантов в судах.

Если в предыдущие годы судьями назначались в среднем 20-25 выпускников магистратуры в год, то в последнее время это количество увеличивается. Так, одним только Указом Президента Республики Казахстан от 18.02.2014 года № 754 назначены судьями 21 выпускник Института правосудия.

Изменения, касающиеся порядка назначения на должности судей, в частности обязательного обучения в Институте правосудия, в законодательные акты не вносились.

Казахстан сообщил, что вопрос переподчинения Института органу судебной власти был рассмотрен Главой государства 1 августа 2012 года и отклонен. Однако более детальной информации о таком рассмотрении и причинах отклонения не было предоставлено.

Эта часть рекомендации не была выполнена.

Следует учитывать, что первичную подготовку будущих судей нельзя отождествлять с получением степени магистра в образовательном учреждении. Магистратура направлена на подготовку научных и педагогических кадров, а заданием первичной специальной подготовки судей является получение специфических знаний, навыков и умений, необходимых в профессиональной деятельности судьи. Таким образом, первичная специальная подготовка не является составляющей системы образования и должна осуществляться по отношению к тем кандидатам, которые ранее получили высшее юридическое образование. Зачисление на специальную подготовку должно осуществляться на прозрачных конкурсных основаниях. Специальная подготовка должна быть вне системы аккредитации министерства образования¹²⁵.

«Ввести обязательное декларирование (без привязки до налоговых обязательств) имущества, доходов и, по возможности, расходов судей и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций.»

Казахстан отметил, что пунктом 2 статьи 185 Кодекса РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» определено, что депутаты Парламента Республики Казахстан, судьи, а также физические лица, на которых возложена обязанность по представлению декларации в соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», Уголовно-исполнительным кодексом Республики Казахстан и Законом Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», представляют декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

Вместе с тем, планируется изменение системы декларирования доходов и имущества государственных служащих, в том числе судей, которое проводится в рамках перехода к всеобщему декларированию доходов и имущества физических лиц. Так, Законопроектом по всеобщему декларированию предусмотрено, что при вхождении в систему декларирования физическими лицами, в том числе судьями будет представляться декларация об активах и обязательствах с целью фиксации сведений об имуществе и накоплениях. В последующем судьи будут представлять декларацию о доходах и имуществе, в которой отражаются доходы

¹²⁵ Там же.

за отчетный период, а также сведения об отчуждении и (или) приобретении имущества, права и (или) сделки по которому подлежат государственной или иной регистрации.

Кроме того, Законопроектом по всеобщему декларированию вносятся изменения в Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», которыми предусмотрено, что лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, в том числе судьи при приобретении в течение отчетного налогового периода недвижимого имущества, механических транспортных средств и прицепов, подлежащих государственной регистрации, доли участия в уставном капитале юридического лица, ценных бумаг, инвестиционного золота, производных финансовых инструментов, доли участия в жилищном строительстве, в том числе за пределами Республики Казахстан должны будут отражать в декларации о доходах и имуществе физического лица сведения об источниках средств, за счет которых совершено приобретение вышеуказанного имущества (собственные средства, заемные средства, безвозмездно полученные средства).

Также Законопроектом по всеобщему декларированию внесены изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», предусматривающие опубликование сведений политическими государственными служащими, административными государственными служащими корпуса А, депутатами, судьями, а также их супругами по недвижимому имуществу, транспортным средствам, ценным бумагам, долям участия, а также об общей сумме доходов, расходов и их источников при приобретении указанного имущества. При этом, указанные сведения публикуются уполномоченным государственным органом, в котором работают вышеуказанные лица, на своем Интернет-ресурсе.

Как отмечалось в Отчете о втором раунде мониторинга, даже если обязанность подачи деклараций в налоговой орган декларации согласно п. 2 ст. 9 Закона о борьбе с коррупцией охватывает судей, то действующий общий режим декларирования, как отмечалось в соответствующем разделе Отчета, не является эффективным. Поэтому рекомендация и предусматривала введение обязательного декларирования имущества без привязки до налоговых обязательств.

Эта часть рекомендации не выполнена.

Другие вопросы

Статистика назначения, перевода и увольнения судей. В 2013 году назначение получили 335 лиц, в том числе на должности председателей и председателей коллегий – 113. В 2012 году назначено 341/151, в 2011 году – 155/88. В 2013 году освобождены от занимаемых должностей 126 представителей судейского корпуса, в 2012 году – 124, в 2011 году – 87.

Основаниями освобождения явились:

- уход в отставку: в 2013 году – 49, в 2012 году – 46, в 2011 году – 26;
- избрание на другую должность: в 2013 году – 3, в 2012 году – 3, в 2011 году – 2;
- переход на другую работу: в 2013 году – 17, в 2012 году – 8, в 2011 году – 18;
- собственное желание: в 2013 году – 28, в 2012 году – 29, в 2011 году – 15;
- невыполнение требований, предъявляемых к судье, в том числе по заключению Судебного жюри: в 2013 году – 12, в 2012 году – 16, в 2011 году – 14;
- в связи со смертью: в 2013 году – 4, в 2012 году – 9, в 2011 году – 6;
- в связи с достижением пенсионного возраста: в 2013 году – 4, в 2012-2011 гг. – 0.

Кроме того, от должности председателя с оставлением судьей освобождено: в 2013 году – 9, в 2012 году – 10, в 2011 году – 6.

В Отчете о втором раунде мониторинга критиковалось проведенное в конце 2010 г. в Казахстане сокращение граничной численности судей и их последующее увольнение. Данные меры осуществлялись во исполнение Указа Президента от сентября 2010 г. «О мерах по оптимизации штатной численности органов, содержащихся за счет государственного бюджета...», которым было установлено повсеместное сокращение на 15% штатной численности государственных органов, в том числе и граничного количества судей (судей районных судов - на 292 единицы, судей областных судов на - 86). В Отчете отмечалось, что такое увольнение судей, даже если оно проводится в рамках общего сокращения количества публичных служащих, видится очень проблематичным как с точки зрения международных стандартов, так и законов Казахстана, поскольку Конституционным законом о судебной системе и статусе судей (ст. 34) такое основание для освобождения от должности судьи не предусмотрено, и при этом установлено, что «полномочия судей могут быть прекращены

не иначе, как по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящим Конституционным законом” (ст. 24). Судьи должны обладать особым статусом и гарантиями несменяемости, отличными от других публичных служащих. Следует не допускать увольнения судей таким образом; сокращение общего количества судей, если в этом есть острая необходимость и это допускает существующая нагрузка на судебный корпус, можно провести путем постепенного незаполнения вакансий, которые появляются, но не увольнения уже действующих судей. Во время проведения третьего раунда мониторинга стало известно, что в дальнейшем увольнение судей на основе сокращения штата не проводилось, что позитивно. Кроме того, в 2014 году указом Президента было увеличено штатное количество судей и секретарей судов (на 450 единиц каждый), что еще больше ставит под вопрос целесообразность сокращения, проведенного в 2010 году, и подтверждает выводы, сделанные в предыдущем Отчете.

Распределение дел. По информации властей Казахстана, в настоящее время в судах республики полностью реализовано автоматизированное распределение судебных дел. Распоряжением Председателя Верховного Суда Республики Казахстан № 164 от 25 июля 2013 года утверждены «Правила автоматизированного распределения дел в «Единой автоматизированной информационно-аналитической системе судебных органов Республики Казахстан (далее – ЕАИАС СО РК)» (далее – Правила).

Автоматизированное распределение осуществляется с учетом особенностей каждой судебной инстанции, отдельно по делам и материалам. Все дела, подлежащие рассмотрению в судебном порядке во всех судах республики, после регистрации и заведения электронного информационного учетного документа (далее – ЭИУД) на дело сотрудниками канцелярии подлежат автоматизированному распределению. Автоматизированное распределение осуществляет оператор – ответственное лицо, которое определяется в местных судах распоряжением председателя суда.

Регистрация, заведение и введение данных в ЭИУД по поступившим в Верховный Суд ходатайствам и протестам, подлежащим рассмотрению в порядке надзора, производится сотрудниками структурного подразделения, обеспечивающего документооборот в суде. Непосредственно автоматическое распределение в Верховном Суде осуществляется также оператором – ответственным сотрудником структурного подразделения, обеспечивающего деятельность надзорной судебной коллегии. Оператор наделяется необходимыми правами доступа к функциям распределения. Перед автоматизированным распределением осуществляется проверка полноты заполнения реквизитов ЭИУД. По окончании проверки – производится автоматизированное распределение с выводом на печать резолюции распределения, которое подписывается председателем суда (судебной коллегии) и приобщается к материалам судебного производства.

В начале каждого календарного года определяются операторы; пороговое значение количества дел и материалов (пороговое значение настраивается для каждой формы судопроизводства отдельно), распределяемых судьям ежедневно, в том числе до отпуска, а также вышедшим на работу после командировки, отпуска, болезни; оговаривается распределение дел по специализации судей и сложности дел либо без учета таковых критериев. Пороговое значение определяется как относительно постоянная величина, не подлежит ежедневному произвольному изменению, что позволяет обеспечить прозрачный и справедливый подход к распределению нагрузки между судьями суда (коллегии). При автоматизированном распределении учитываются такие критерии: число поступивших в производство судьи с начала года судебных дел и материалов; категория дел и материалов (специализация судьи); язык судопроизводства; сложность дела. Судьи осведомлены о механизме распределения дел в конкретном суде или в коллегии, что исключает сомнения в справедливости распределения нагрузки.

В ЭИУД полностью сохраняется история автоматизированного распределения дела. Протокол распределения дела сохраняется в материалах судебного дела и доступен для ознакомления сторонам процесса.

В целях эффективного и равномерного распределения дел в ЕАИАС СО РК распоряжением Руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарата Верховного Суда Республики Казахстан) № 72 от 10 февраля 2014 года утверждена Инструкция оператора автоматизированного распределения дел в ЕАИАС СО РК (далее – Инструкция). Инструкция содержит пошаговый алгоритм действий компьютерного оператора, начиная от запуска системы и настройки базы данных «Структура суда». В данном документе приводится описание и последовательность каждого действия оператора при автоматизированном распределении дел и материалов.

Опубликование решений судов. Как сообщается, в целях оперативного предоставления участникам судопроизводства информации о движении дела, ознакомления с вынесенными судебными актами

разработан «Справочник по судебным делам», который является частью ЕАИАС СО РК (далее – Справочник). В Справочнике дано разъяснение порядка пользования электронным информационным ресурсом, предусмотрен интерфейс запроса на государственном и русском языках. Электронный справочник по судебным делам предоставляет информацию по делам, которые не содержат государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну.

В открытом доступе можно найти судебные акты, рассмотренные в открытом судебном процессе, а также протоколы судебных заседаний. Опубликование информации по судебным делам в общедоступном режиме на интернет-ресурсах судов осуществляется посредством использования базы данных ЕАИАС СО РК. Судебные акты, вынесенные при рассмотрении дел в первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях, постановление судей Верховного Суда по результатам предварительного рассмотрения ходатайств в порядке надзора доступны на официальных интернет-ресурсах судов. Тексты судебных актов (в т.ч. промежуточных решений судов), протоколов судебных заседаний публикуются после подписания электронно-цифровой подписью (приговоры публикуются после их вступления в законную силу).

Опубликование судебных решений в интернете является позитивным шагом и должно обеспечиваться и в дальнейшем.

Независимость судов на практике

21 июля 2011 г. Комитет ООН по правам человека, рассмотрев доклад по поводу исполнения Международного пакта о гражданских и политических правах, представленный Республикой Казахстан, высказал такие замечания относительно эффективности судебной системы Казахстана:

«21. Комитет выражает обеспокоенность по поводу сообщений о широкой распространенности коррупции в судебной системе. Комитет также выражает обеспокоенность в связи с отсутствием независимой судебной власти в государстве-участнике и порядком назначения и увольнения судей, который не гарантирует надлежащее разделение полномочий между исполнительной и судебной ветвями власти. Комитет также выражает обеспокоенность по поводу ответа государства-участника на вопрос о роли Президента как "координатора" всех трех ветвей власти. Комитет выражает особую обеспокоенность в связи с сообщениями о том, что Прокуратура/Генеральная прокуратура играет в судебной системе настолько доминирующую роль, что она вправе приостановить исполнение решений, вынесенных судами (статьи 2 и 14).

Государству-участнику следует принять меры для того, чтобы как в законодательном порядке, так и на практике обеспечить независимость судебной системы и ее роль в качестве единственной инстанции, отправляющей правосудие, и гарантировать компетентность, независимость и несменяемость судей. Государству-участнику следует, в частности, принимать меры по искоренению любых форм вмешательства в деятельность судебных органов и обеспечивать оперативное проведение тщательных, независимых и беспристрастных расследований всех утверждений о вмешательстве, в том числе посредством коррупции, а также по привлечению к ответственности и наказанию виновных, включая судей которые могут быть в этом замешаны. Государству-участнику следует пересмотреть полномочия Прокуратуры/Генеральной прокуратуры, чтобы действия этого органа не подрывали независимость судебной власти.

22. Комитет выражает обеспокоенность по поводу сообщений о том, что органы Прокуратуры оказывают давление на судебную власть, которое влияет на принимаемые в итоге судами решения в такой степени, что оправдательные приговоры по уголовным делам составляют всего 1%. Комитет также обеспокоен участвовавшими сообщениями о том, что судьи допускают в качестве доказательств показания, полученные под пытками (статьи 2 и 14).

Государству-участнику следует провести исследование с целью установить причины столь малого количества оправдательных приговоров по уголовным делам для обеспечения того, чтобы права обвиняемых гарантировались и защищались в соответствии с Пактом в ходе всего судебного процесса. Кроме того, государству-участнику следует обеспечить принятие мер, которые гарантировали бы недопустимость в рамках судебной системы доказательств, полученных под пытками».¹²⁶

¹²⁶ Заключительные замечания, ССРР/С/КАЗ/СО/1, www.ccrprcentre.org/doc/2012/05/G1144890.pdf.

По поводу полномочий и реального влияния органов прокуратуры на судебную систему показательным является дело судьи Жумашевой. В октябре 2012 года Международная комиссия юристов (МКЮ) сделала заявление, в котором выразила обеспокоенность в связи дисциплинарным взысканием и угрозами уголовным преследованием в отношении судьи районного суда Алии Жумашевой. Судья была подвергнута дисциплинарному взысканию за отказ подчиниться неправомерным требованиям старших коллег, а также представителя прокуратуры, при вынесении оправдательных приговоров в двух уголовных делах. МКЮ была обеспокоена вероятностью использования мер дисциплинарного воздействия для неправомерного взыскания в отношении судьи Жумашевой за ее независимое решение вынести оправдательный приговор в отношении подсудимых вопреки воли прокуратуры и требований председателя районного суда.

«Подобные злоупотребления дисциплинарным процессом в нарушение международных стандартов серьезно подрывают независимость судебной системы и способность судей отправлять правосудие. Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, подчеркивают, что "[в]се государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов". Кроме того, "[с]удебные органы решают переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам».

«Международная комиссия юристов напоминает, что Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, в своем докладе по итогам миссии в Казахстан в 2004 году отметил, что низкий уровень оправдательных приговоров в Казахстане около одного процента может объясняться страхом судей относительно гарантий их нахождения в судебской должности. Случай с судьей Алией Жумашевой демонстрирует, что именно питает этот страх, используемый для достижения низкого процента оправдательных приговоров, который может представлять из себя отказ в презумпции невиновности в уголовном процессе.»¹²⁷

Однако, по информации органов власти Казахстана, согласно решению Судебного жюри от 25.04.2013 г. судья Жумашева рекомендована к освобождению от должности за нарушение сроков изготовления судебных актов по 8 уголовным делам, как было установлено на основании жалоб осужденных и потерпевших.

О проблеме чрезмерного влияния органов прокуратуры на суды, по мнению мониторинговой группы, свидетельствует также статистика оправдательных приговоров, предоставленная Казахстаном (см. таблица). Хотя процент оправдательных приговоров незначительным образом вырос в 2013 году по сравнению с 2012 годом, он все равно остается чрезвычайно низким.

Таблица 26. Статистика оправдательных приговоров в 2012-2103 гг.

Период	Осуждено лиц	Оправдано лиц	%
2012 год	23 322	400	1,7
2013 год	27 475	507	1,8

При этом казахстанская сторона отмечает, что большое количество дел прекращается по реабилитирующим основаниям в ходе досудебного расследования (см. статистику в Приложении).

Казахстан не выполнил Рекомендацию 3.8., которая остаётся в силе.

¹²⁷ Оригинал: <http://www.icj.org/kazakhstan-disciplinary-action-against-judge-zhumasheva-is-an-attack-on-judicial-independence>. Русский перевод: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/10/PS-Judge-Zhumasheva-RUS.pdf>

3.9. Бизнес сектор

Рекомендация 3.9.

- Рассмотреть законодательные и другие меры для установления надлежащих систем отчетности, раскрытия информации, внутреннего и внешнего аудита, финансового контроля и обеспечения в целом прозрачности деятельности национальных управляющих холдингов, национальных компаний, национальных институтов развития, национальных холдингов и других подобных юридических лиц.
- Провести мониторинг деятельности экспертных советов при государственных органах и диалог с представителями организаций предпринимателей по поводу внедрения механизмов противодействия коррупции в публичном и частном секторах. Установить минимальный срок для проведения консультаций с представителями бизнеса и срок опубликования проекта акта до его принятия.
- Содействовать, в тесном сотрудничестве с объединениями предпринимателей и общественными организациями, продвижению и применению корпоративных программ соблюдения правил (compliance) с учетом передовой международной практики и стандартов, в частности Приложения 2 к Рекомендации Совета ОЭСР от 26 ноября 2009 г.

Системы отчетности, внутреннего контроля и прозрачности национальных компаний

Казахстаном были приняты некоторые законодательные и практические меры нацеленные на установление надлежащих систем отчетности, раскрытия информации, внутреннего аудита и обеспечения прозрачности деятельности акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына». Так, в законе от 1 февраля 2012 года № 550-IV «О Фонде национального благосостояния»¹²⁸ установлено, что одна из целей Фонда – это внедрение в группе Фонда (Фонд, национальные институты развития, национальные компании и их дочерние предприятия) принципов корпоративного управления. Закон устанавливает такие принципы деятельности Фонда, как прозрачность и отчетность деятельности Фонда и организаций, входящих в его состав, и принципы управления в группе Фонда, включая эффективность системы корпоративного управления и раскрытие информации и прозрачность. Кроме того, закон устанавливает, что служба внутреннего аудита оценивает систему внутреннего контроля, управления рисками, а также корпоративное управление. В соответствии с уставом Фонда, принятым Постановлением Правительства 8 ноября 2012 г., Фонд обязан ежегодно публиковать в средствах массовой информации консолидированную годовую финансовую отчетность и аудиторский отчет, а также предоставлять информацию о своей деятельности на своем веб-сайте (www.sk.kz).

На практике Фонд создаёт систему корпоративного управления с 2008 г. С 2008-2014 гг. Фонд публикует ежеквартально и ежегодно финансовые отчеты, публикуются планы развития и отчёты по их исполнению. В Фонде действуют Кодекс корпоративного управления и Кодекс деловой этики. С 2009 г. компания KPMG подготовила 7 отчетов о корпоративном управлении компаний Фонда, а в 2011 г. – о самом Фонде.¹²⁹ С 2008 г. Действует комитет по аудиту.

Закон «Об акционерных обществах» устанавливает, что каждое публичное АО должно иметь свой веб-сайт, и определяет, какая информация должна быть размещена в обязательном порядке. АО должно иметь кодекс корпоративного управления, а его совет директоров осуществлять контроль над эффективностью практики корпоративного управления в обществе.

В 2011 году был также принят Закон о государственном имуществе, который предусматривает, среди прочего, принятие стратегий развития на 10 лет (документ, определяющий и обосновывающий миссию, видение, стратегические цели и задачи) для национального управляющего холдинга, национального холдинга,

¹²⁸ Фонд национального благосостояния – это крупнейший холдинг в Казахстане, который управляет государственным имуществом и инвестициями.

¹²⁹ www.sk.kz/page/diagnostika-korporativnogo-upravlenija

национальной компании и планы развития на пятилетний период (документ, определяющий основные направления деятельности и показатели финансово-хозяйственной деятельности) для государственного предприятия, акционерного общества и товарищества с ограниченной ответственностью, контрольный пакет акций которого принадлежит государству, в том числе национального управляющего холдинга, национального холдинга и национальной компании.

Закон о государственном имуществе, к сожалению, не содержит детальных положений о прозрачности имущества государственных компаний и их деятельности, требований к надлежащему управлению и внутреннему контролю. В то же время Законом предусмотрено, что для координации деятельности по управлению национальными управляющими холдингами, национальными холдингами при Правительстве Республики Казахстан могут создаваться специализированные советы по вопросам корпоративного управления. Положение о специализированных советах по вопросам корпоративного управления было утверждено Правительством Республики Казахстан в 2007 году (на основании предыдущей редакции закона); однако состав этих советов не определен и нет информации о их деятельности.

Согласно Закону, приказом Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан в июне 2011 года был утвержден Порядок оценки корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах. Казахстан сообщил, что такая оценка на практике проводится. Так, в 2012 году Министерством была проведена оценка в 6 акционерных обществах с государственным участием (АО «КазАгроИнновация», АО «Национальное агентство по экспорту и инвестициям «KAZNEX INVEST», АО «Национальная компания «Қазақстан Ғарыш Сапары», АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», АО «Социально-предпринимательская корпорация «Тобол», и АО «Национальный научно-технологический холдинг «Парасат»). Среди основных проблем, выявленных в ходе проведения оценки было отсутствие документов по системе управления рисками. В некоторых компаниях отсутствовали соответствующие комитеты при советах директоров.

Как сообщается Казахстаном, в январе 2013 г. на уровне правительства решено усовершенствовать законодательство по вопросам корпоративного управления и разработать новые Правил оценки корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах. Однако, не известно были осуществлены эти меры с того времени.

В Казахстане действует также Депозитарий финансовой отчетности, представляющий собой электронную базу данных финансовой отчетности (годовые финансовые и аудиторские отчеты), ежегодно сдаваемой организациями публичного интереса, с открытым для пользователей доступом. Веб-портал Депозитария размещен в сети Интернет по адресу www.dfo.kz. Как отмечалось в Отчете второго раунда мониторинга, создание такого Депозитария и открытый доступ к нему в сети Интернет является позитивным примером раскрытия финансовой информации. По состоянию на середину 2014 г. в Депозитарий подавали информацию более 3800 организаций публичного интереса, к которым согласно Закону «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» отнесены финансовые организации, акционерные общества (за исключением некоммерческих), организации - недропользователи (кроме организаций, добывающих общераспространенные полезные ископаемые) и организации, в уставных капиталах которых имеется доля участия государства, а также государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения. В том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании в установленные сроки и порядке предоставляют в депозитарий свои финансовые отчетности, аудиторские отчеты и корпоративные события для опубликования на веб-сайте депозитария.

Можно отметить что в проекте Антикоррупционной стратегии до 2025 г. (проект Агентства финансовой полиции) среди важных проблем отмечено использование оффшорных компаний отечественными предприятиями и проблема отсутствия прозрачности в структуре владения стратегических казахстанских компаний. Нехватка прозрачности в деятельности, при отборе кадров и продвижении по службе, в национальных компаниях также отмечается гражданским обществом.

Кроме того, во время визита мониторинговой группе было сообщено о проведении Министерством экономического развития (позднее – Министерством национальной экономики) оценки прозрачности государственных компаний. Однако, более детальная информация о результатах такой оценки отсутствует.

Эта часть рекомендации в основном выполнена.

Мониторинг деятельность экспертных советов

Во время визита в страну власти Казахстана отметили, что мониторинг деятельности экспертных советов при государственных органах ежегодно проводится Министерством регионального развития и что подготовлены отчеты в 2011, 2012 и 2013 гг. К сожалению, эти отчеты не публикуются и недоступны общественности. Команде мониторинга были предоставлены данные о мониторинге нормативно-правовых актов экспертными советами в 2013 г. Из предоставленной таблицы видно, что через экспертные советы 23 министерств и государственных ведомств в целом прошли 532 проекта нормативно-правовых актов. Таблица показывает, что по многим из проектов нормативно-правовых актов были предоставлены замечания и предложения. В то же время, мониторинговой группе стало известно, что только незначительная часть предложений бизнеса учитывается во время таких консультаций.

Продвижение корпоративных программ соблюдения правил (compliance) с учетом передовой международной практики и стандартов

В целом, со времени второго раунда мониторинга органами власти Казахстана не были приняты конкретные шаги, направленные на исполнение этой части рекомендации (кроме, частично, вышеизложенных мер касательно Фонда национального благосостояния и требований закона «Об акционерных обществах»).

В этой связи рекомендуется в сотрудничестве с бизнес ассоциациями распространить среди компаний Казахстана, особенно среди национальных и крупнейших компаний, Приложение 2 к Рекомендации Совета ОЭСР от 26 ноября 2009 г. о Руководстве передовой практики по вопросам внутреннего контроля, этик и соблюдения правил (OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance). Этот документ содержит полезное руководство, основанное на передовой практике компаний стран-членов ОЭСР по созданию систем внутреннего контроля и мер по предотвращению коррупции на предприятиях. Полезно было бы также осветить более системно вопросы корпоративного управления, в том числе посредством этого руководства, в программе «Дорожная карта бизнеса 2020», например в методических пособиях, в обучении предпринимателей.

С 2013 г. в Казахстане разрабатывается проект национальной концепции корпоративной социальной ответственности. В мае – июле 2014 г. проект был предоставлен Национальной палатой предпринимателей. Эта позитивная инициатива, но важно, в соответствии с хорошей практикой, в ней отразить также вопросы предотвращения коррупции и добропорядочности бизнеса¹³⁰.

Как сообщается, Правительством РК 21 июня 2013 года утвержден Комплексный план работ по внедрению стандартов корпоративного управления стран Организации экономического сотрудничества и развития и дальнейшему улучшению инвестиционного бизнес-климата в рамках Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России, в котором предусмотрена необходимость совершенствования законодательства Республики Казахстан по вопросам корпоративного управления и разработка новых Правил оценки корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах. В результате этой работы Казахстан планирует внедрить стандарты корпоративного управления стран ОЭСР.

В 2013 г. центр «Сандж» провел исследование о корпоративной социальной ответственности в Казахстане. Исследование показало, что предприятия в Казахстане принимают программы корпоративной социальной ответственности, но в основном это касается крупных компаний, в том числе в нефтегазовой, горно-металлургической, горнодобывающей отраслях и в представительствах иностранных предприятий. Один из выводов этого исследования состоит в том, что государству нужно стимулировать бизнес для внедрения корпоративной социальной ответственности¹³¹.

Другая информация

В Казахстане разрабатывается Антикоррупционная хартия бизнеса. Мониторинговая группа ознакомилась с проектом этого документа, подготовленным Агентством финансовой полиции и направленным в Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан. В нем озвучены ряд принцип ведения бизнеса, свободного от коррупции, и бизнес-организациям будет предложено к этой хартии присоединиться.

¹³⁰ См. например: www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/areas-of-work/corporate-responsibility-and-anti-corruption/

¹³¹ «Развитие корпоративной социальной ответственности в Казахстане: ситуация, проблемы и перспективы», Центр исследований «Сандж», 17 июля 2013 (презентация).

Планируется, что Хартия будет принята под эгидой Национальной палаты предпринимателей. Эта похвальная инициатива, которую следует продолжать в тесном взаимодействии с бизнес объединениями – Хартия должна стать документом, который принимается и воплощается в жизнь бизнес сообществом.

19 марта 2014 года в Агентстве финансовой полиции состоялось заседание Общественного Совета по вопросам противодействия коррупции и теневой экономике при Агентстве, где были рассмотрены вопросы защиты предпринимательства от вмешательства в их законную деятельность, а также противодействия коррупции в частном секторе, в том числе Антикоррупционная хартия бизнеса.

Как уже упоминалось раньше в этом отчете, Казахстан проводит мероприятия, нацеленные на защиту предпринимателей, особенно малого и среднего бизнеса. Число проверок предпринимателей за последние два года сократилось. Пресечены факты вмешательства в предпринимательство со стороны контролирующих органов. Председателем Агентства финансовой полиции 27 января 2014 г. утвержден План мероприятий по защите малого и среднего бизнеса от неправомерного вмешательства должностных лиц государственных органов. В феврале 2014 года подписан Меморандум о взаимном сотрудничестве Агентства и Национальной палаты предпринимателей по вопросам защиты прав предпринимателей.

После второго раунда мониторинга в Казахстане была создана Национальная палата предпринимателей. Палата создана Законом «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» в 2013 г. и участие бизнеса в ней обязательно (как и уплата членских взносов). Соответственно, на данный момент, Палата является основным партнером государства от имени предпринимательской среды. Позитивно, что Палата предпринимателей, по информации властей Казахстана, участвует в разработке новой антикоррупционной стратегии. Важно продолжить это сотрудничество, а также распространить его и на реализацию будущей стратегии в части добросовестности бизнеса. Также можно развить работу Палаты по обучению по вопросам корпоративного управления и предотвращения коррупции среди ее членов.

Казахстану важно продолжать диалог с представителями организаций предпринимателей – с Палатой предпринимателей, но также и с другими бизнес ассоциациями - по поводу проблем коррупции в Казахстане и механизмов противодействия ей в публичном и частном секторах.

Рекомендация 3.9. выполнена Казахстаном частично и остаётся в силе.

Сводная таблица

	Новые рекомендации	Предыдущие рекомендации	Новый рейтинг по предыдущей рекомендации			
			Полностью	В основном	Частично	Не выполнено
Раздел I. Антикоррупционная политика						
Политическая воля и антикоррупционная политика	+	1.1.-1.2. Стратегия, план действий			+	
Исследования коррупции	Предыдущая рек. в силе	1.3. Исследования коррупции			+	
Участие общественности	Предыдущая рек. в силе	1.4. Участие общественности			+	
Повышение информированности и обучение	Предыдущая рек. в силе	1.5. Повышение информированности и обучение			+	
Координирующие органы	Предыдущая рек. в силе	1.6. Координирующий орган				+
Раздел II. Криминализация коррупции						
Составы преступлений и их элементы	Предыдущая рек. в силе	2.1.-2.2. Составы преступлений и их элементы				+
Определение должностного лица	Предыдущая рек. в силе	2.3. Определение должностного лица			+	
Санкции, конфискация	+					
Иммунитеты, срок давности	Предыдущая рек. в силе	2.6. Иммунитеты, срок давности			+	
Международное сотрудничество, ВПП	Предыдущая рек. в силе	2.7. Взаимная правовая помощь			+	
Применение, процедура, специализированные правоохранительные органы	+					
Раздел III. Предупреждение коррупции						
Добропорядочность на государственной службе	Предыдущая рек. в силе	3.2. Добропорядочность на государственной службе			+	
Прозрачность и ограничение дискреции	Предыдущая рек. в силе	3.3. Прозрачность и ограничение дискреции			+	
Государственный финансовый контроль и аудит	Предыдущая рек. в силе	3.4. Государственный финансовый контроль и аудит			+	
Государственные закупки	Предыдущая рек. в силе	3.5. Государственные закупки			+	
Доступ к информации	Предыдущая рек. в силе	3.6. Доступ к информации			+	
Политическая коррупция	Предыдущая рек. в силе	3.7. Финансирование партий				+
Добропорядочность судебной власти	Предыдущая рек. в силе	3.8. Добропорядочность судебной власти				+
Частный сектор	Предыдущая рек. в силе	3.9. Частный сектор			+	

Приложения

Статистика

Статистика деятельности органов уголовного преследования в 2012-2013 гг. (данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК, <http://service.pravstat.kz/>)

	Количество преступлений, уголовные дела о которых находились в производстве в отчетном периоде		Количество преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде		Количество преступлений, дела о которых окончены в отчетном периоде		Количество преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд в отчетном периоде		Количество преступлений, уголовные дела о которых прекращены по нереабилитирующим основаниям		Количество преступлений, уголовные дела о которых прекращены со снятием с учета		в т.ч. за отсутствием состава и события преступления (п.1,2 ч.1ст.37 УПК РК)		по которым постановления о возбуждении отмены прокурором	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Клевета (ст.129)	10	6	9	6	1		1				4		4	2	7	
Оскорбление (ст.130)	18	17	23	17							2		2	1	7	
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (ст.176)	2751	4158	2479	3757	1141	1525	800	992	341	533	137	403	135	400	21	40
Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем (ст.193)	75	172	57	147	32	121	24	114	8	7	6	7	6	7	3	10
Получение незаконного вознаграждения (ст.224)	4	3	2	2	2	2			2	2		1		1		
Рейдерство (ст.226-1)	2	2	2	2	1		1									
Коммерческий подкуп (ст.231)	4	10	2	7	1	6		6	1		1	1	1	1		
Злоупотребление должностными полномочиями (ст.307)	577	728	581375	644	197	510	178	402	82	108	82	181	16	180	16	40
Превышение власти и должностных полномочий (ст.308)	185	207	148	158	66	109	63	99	3	10	54	95	54	95	6	8
Получение взятки (ст.311)	457	396	418	316	348	326	344	324	4	2	12	14	12	14	1	1
Дача взятки (ст.312)	123	205	121	192	81	160	72	148	9	12	7	16	7	16	2	2
Посредничество во взяточничестве (ст.313)	37	57	35	29	16	47	11	39	5	8	1	2	1	2		

Сведения о коррупционных преступлениях, выявленных органами финансовой полиции по приоритетным направлениям в 2012-2013 годах (данные Агентства финансовой полиции)

Приоритетные направления	Кол-во зарегистрированных преступлений		Выявлено лиц		Кол-во окончанных уголовных дел производством		Направлено в суд уголовных дел		Прекращено по реабилитирующим основаниям		Кол-во осужденных лиц		Сумма возмещенного ущерба по окончанным делам (тыс. тенге)		Должностные преступления	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Государственные закупки	371	495	200	303	191	359	154	290	9	19	55	102	154283	3177508	49	58
Налоговые органы	72	49	49	60	79	66	61	64	0	0	21	25	500	320	5	2
Дорожная полиция	55	78	37	48	40	47	33	44	1	2	17	23	0	50	3	1
Таможенные органы	39	41	24	34	9	39	4	27	3	4	2	23	0	54714	3	3
Земельные отношения	97	92	46	66	84	73	83	66	4	2	23	32	6471286	6338835	2	3

Законодательство Республики Казахстан

Уголовный кодекс РК (выдержки)

Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК (Вводится в действие с 1 января 2015 года)

Статья 3. Разъяснение некоторых понятий, содержащихся в настоящем Кодексе

Содержащиеся в настоящем Кодексе понятия имеют, если нет особых указаний в законе, следующие значения: ...

2) значительный ущерб и значительный размер – в статьях: ... 218 – деньги и (или) иное имущество, полученные преступным путем, на сумму, превышающую две тысячи месячных расчетных показателей; ... 366 и 367 – сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгоды имущественного характера от пятидесяти до трех тысяч месячных расчетных показателей;

3) особо крупный ущерб и особо крупный размер – в статьях: ... 366 и 367 – сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгоды имущественного характера свыше десяти тысяч месячных расчетных показателей; в иных статьях – размер ущерба на сумму, в две тысячи раз превышающую месячный расчетный показатель; ...

5) административно-хозяйственные функции – предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право управления и распоряжения имуществом, находящимся на балансе организации; ...

9) представитель власти – лицо, находящееся на государственной службе, наделенное в установленном законом Республики Казахстан порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, в том числе сотрудник правоохранительного или специального государственного органа, органа военной полиции, военнослужащий, участвующий в обеспечении общественного порядка; ...

16) лицо, занимающее ответственную государственную должность, – лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее согласно законодательству Республики Казахстан о государственной службе политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А»; ...

19) лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, – лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления либо организацией, доля государства в которой составляет более пятидесяти процентов; ...

26) должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан;

27) лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, – государственный служащий в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе, депутат маслихата;

28) лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, – лицо, избранное в органы местного самоуправления; гражданин, зарегистрированный в установленном законом Республики Казахстан порядке в качестве кандидата в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан или маслихатов, а также в члены выборного органа местного самоуправления; служащий, постоянно или временно работающий в органе местного самоуправления, оплата труда которого производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан; лицо, исполняющее управленческие функции в государственной организации или организации, в уставном капитале которой доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальном управляющем холдинге, национальном холдинге, национальной компании, национальном институте развития, акционером которых является государство, их дочерней организации, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которой принадлежат им, а также юридическом лице, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которого принадлежит указанной дочерней организации; служащие Национального Банка Республики Казахстан и его ведомств;

29) коррупционные преступления – деяния, предусмотренные статьями 189 (пунктом 2) части третьей), 190 (пунктом 2) части третьей), 215 (пунктом 3) части второй), 216 (пунктом 4) части второй), 217 (пунктом 3) части третьей), 218 (пунктом 1) части третьей), 234 (пунктом 1) части третьей), 249 (пунктом 2) части третьей), 307 (пунктом 3) части третьей), 361, 362 (пунктом 3) части четвертой), 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 450, 451 (пунктом 2) части второй) и 452 настоящего Кодекса; ...

37) организационно-распорядительные функции – предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными по службе лицами, а также применять меры поощрения и дисциплинарные взыскания в отношении подчиненных;

38) крупный ущерб и крупный размер – в статьях: ... 218 – деньги и (или) иное имущество, полученные преступным путем, на сумму, превышающую двадцать тысяч месячных расчетных показателей; ... 366 и 367 – сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгоды имущественного характера свыше трех тысяч до десяти тысяч месячных расчетных показателей; ...

Статья 24. Приготовление к преступлению и покушение на преступление

1. Приготовлением к преступлению признаются совершенные с прямым умыслом приискание, изготовление или приспособление средств или орудий преступления, приискание соучастников преступления, сговор на совершение преступления либо иное умышленное создание условий для совершения преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от воли лица обстоятельствам.

2. Уголовная ответственность наступает за приготовление к тяжкому или особо тяжкому преступлению, а также за приготовление к террористическому преступлению.

3. Покушением на преступление признаются действия (бездействие), совершенные с прямым умыслом, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от лица обстоятельствам.

4. Уголовная ответственность наступает за покушение на преступление средней тяжести, тяжкое или особо тяжкое преступление, а также за покушение на террористическое преступление.

5. Уголовная ответственность за приготовление к преступлению и покушение на преступление наступает по той же статье настоящего Кодекса, что и за оконченное преступление, со ссылкой на соответствующую часть данной статьи.

Статья 26. Добровольный отказ от уголовного правонарушения

1. Добровольным отказом от уголовного правонарушения признается прекращение лицом подготовительных действий либо прекращение действия (бездействия), непосредственно направленного на совершение этого деяния, если лицо сознавало возможность доведения его до конца. Лицо не подлежит уголовной ответственности за уголовное правонарушение, если оно добровольно и окончательно отказалось от доведения этого деяния до конца.

2. Лицо, добровольно отказавшееся от доведения уголовного правонарушения до конца, подлежит уголовной ответственности лишь в том случае, если фактически совершенное им деяние содержит состав иного уголовного правонарушения.

3. Организатор и подстрекатель уголовного правонарушения не подлежат уголовной ответственности, если эти лица сообщением государственным органам или иными предпринятыми мерами предотвратили доведение этого правонарушения исполнителем до конца. Пособник не подлежит уголовной ответственности, если до окончания исполнителем уголовного правонарушения откажет ему в заранее обещанном содействии или устранил результаты уже оказанной помощи.

4. Если действия организатора или подстрекателя, указанные в части третьей настоящей статьи, не привели к предотвращению уголовного правонарушения, то предпринятые ими меры могут быть признаны судом смягчающими обстоятельствами при назначении наказания.

Статья 41. Штраф

1. Штраф есть денежное взыскание, назначаемое в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом, в размере, соответствующем определенному количеству месячных расчетных показателей, установленных законодательством Республики Казахстан и действовавших на момент совершения уголовного правонарушения, либо в размере, кратном сумме или стоимости взятки.

2. За уголовные проступки штраф устанавливается в пределах от двадцати пяти до пятисот месячных расчетных показателей, за преступления – в пределах от пятисот до десяти тысяч месячных расчетных показателей, а за преступления, предусмотренные статьями 366, 367 и 368 настоящего Кодекса, – в размере, установленном в санкции соответствующей статьи Особой части настоящего Кодекса. Размер штрафа определяется судом с учетом тяжести совершенного уголовного правонарушения и имущественного положения осужденного.

3. ... В случае уклонения от уплаты штрафа, назначенного за совершение преступления, он заменяется лишением свободы из расчета один день лишения свободы за четыре месячных расчетных показателя с учетом положений статьи 46 настоящего Кодекса. При этом за совершение преступлений, предусмотренных статьями 366, 367 и 368 настоящего Кодекса, штраф заменяется лишением свободы в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части настоящего Кодекса.

Статья 48 вводится в действие с 01.01.2018.

Статья 48. Конфискация имущества

1. Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства имущества, находящегося в собственности осужденного, добытого незаконным путем либо приобретенного на средства, добытые незаконным путем, а также имущества, являющегося орудием или средством совершения уголовного правонарушения.

2. Конфискации подлежат деньги и иное имущество:

- 1) полученные в результате совершения уголовного правонарушения, и любые доходы от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу;
- 2) в которые имущество, полученное в результате совершения уголовного правонарушения, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы;
- 3) используемые или предназначенные для финансирования или иного обеспечения экстремистской или террористической деятельности либо преступной группы;
- 4) являющиеся орудием или средством совершения уголовного правонарушения.

3. Если конфискация определенного предмета, входящего в имущество, указанное в частях первой и второй настоящей статьи, на момент принятия судом решения о конфискации данного предмета невозможна вследствие его использования, продажи или по иной причине, по решению суда подлежит конфискации денежная сумма, которая соответствует стоимости данного предмета.

4. В случаях, предусмотренных разделом 15 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, конфискация имущества может применяться по решению суда как мера уголовно-правового воздействия.

Статья 50. Лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью

... 2. ... За совершение коррупционных преступлений лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью назначается обязательно и состоит в пожизненном запрете занимать должности на государственной службе, судьи, в органах местного самоуправления, Национальном Банке Республики Казахстан и его ведомствах, государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также в юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат указанным дочерним организациям.

Статья 55. Назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное уголовное правонарушение

1. Если статья или часть статьи Особенной части настоящего Кодекса, по которой лицо признано виновным, предусматривает менее строгий, чем лишение свободы, основной вид наказания, лишение свободы не назначается при осуждении лица за совершение преступления:

- 1) небольшой или средней тяжести в случае, когда лицо добровольно возместило имущественный ущерб, загладило моральный и иной вред, причиненный преступлением;
- 2) в сфере экономической деятельности, за исключением предусмотренных статьями 218, 248 и 249 настоящего Кодекса, в случае, когда лицо добровольно возместило имущественный ущерб, причиненный преступлением. ...

Статья 56. Назначение наказания за неоконченное преступление

1. При назначении наказания за неоконченное преступление учитываются обстоятельства, в силу которых преступление не было доведено до конца.

2. Срок или размер наказания за приготовление к преступлению не может превышать половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса за оконченное преступление.

3. Срок или размер наказания за покушение на преступление не может превышать трех четвертей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса за оконченное преступление. ...

Статья 63. Условное осуждение

... 6. Условное осуждение не применяется к лицам при рецидиве преступлений, опасном рецидиве преступлений, при осуждении лица за особо тяжкое преступление, коррупционное преступление, террористическое преступление, экстремистское преступление, преступление, совершенное в составе преступной группы, преступление против половой неприкосновенности малолетних.

Статья 65. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием

1. Лицо, совершившее уголовный проступок либо впервые совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности с учетом личности виновного, его явки с повинной, способствования им раскрытию, расследованию уголовного правонарушения, заглаживания им вреда, нанесенного уголовным правонарушением.

2. Положения части первой настоящей статьи не распространяются на лиц, совершивших террористическое преступление, экстремистское преступление, преступление, совершенное в составе преступной группы, преступление против половой неприкосновенности малолетних, тяжкое или особо тяжкое преступление против личности, за исключением случаев, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса.

Статья 68. Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением

1. Лицо, совершившее уголовный проступок или преступление небольшой или средней тяжести, не связанное с причинением смерти, подлежит освобождению от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим, заявителем, в том числе в порядке медиации, и загладило причиненный вред. ...

4. Положения настоящей статьи не распространяются на лиц, совершивших преступления по неосторожности, повлекшие смерть человека либо смерть двух и более лиц, коррупционное преступление, террористическое преступление, экстремистское преступление, преступление, совершенное в составе преступной группы, преступление против половой неприкосновенности малолетних.

Статья 69. Освобождение от уголовной ответственности с установлением поручительства

1. Лицо, впервые совершившее уголовный проступок либо преступление небольшой или средней тяжести, не связанное с причинением смерти или тяжкого вреда здоровью человека, за совершение которого соответствующей статьей или частью статьи Особенной части настоящего Кодекса предусмотрен штраф в числе иных видов основных наказаний, может быть освобождено судом от уголовной ответственности с установлением поручительства. ...

6. Положения настоящей статьи не распространяются на лиц, совершивших коррупционные преступления, террористические преступления, экстремистские преступления, преступления, совершенные в составе преступной группы, преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних.

Статья 71. Освобождение от уголовной ответственности в связи с истечением срока давности

1. Лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения уголовного правонарушения истекли следующие сроки:

- 1) один год после совершения уголовного проступка;
- 2) два года после совершения преступления небольшой тяжести;
- 3) пять лет после совершения преступления средней тяжести;
- 4) пятнадцать лет после совершения тяжкого преступления;
- 5) двадцать лет после совершения особо тяжкого преступления....

6. Сроки давности не применяются к лицам, совершившим преступления против мира и безопасности человечества, коррупционные преступления, террористические преступления, экстремистские преступления, пытки, преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также особо тяжкие преступления против личности, основ конституционного строя и безопасности государства, против общественной безопасности и общественного порядка, в сфере экономической деятельности.

Статья 77. Освобождение от отбывания наказания в связи с истечением срока давности обвинительного приговора

1. Лицо, осужденное за уголовное правонарушение, освобождается от отбывания наказания, если обвинительный приговор не был приведен в исполнение в следующие сроки, считая со дня вступления его в законную силу:

- 1) один год при осуждении за уголовный проступок;
- 2) три года при осуждении за преступление небольшой тяжести;
- 3) шесть лет при осуждении за преступление средней тяжести;
- 4) десять лет при осуждении за тяжкое преступление;
- 5) пятнадцать лет при осуждении за особо тяжкое преступление. ...

5. ... Сроки давности не применяются к лицам, осужденным за совершение преступлений против мира и безопасности человечества, коррупционные преступления, террористические преступления, экстремистские преступления, пытки, преступления против половой неприкосновенности малолетних, а также особо тяжкие преступления против личности, основ конституционного строя и безопасности государства, в сфере экономической деятельности.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Статья 130. Клевета

1. Клевета, то есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию, –

наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.

2. То же деяние, совершенное публично или с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, соединенные с обвинением лица в совершении коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления, а равно повлекшие тяжкие последствия, –

наказываются штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Статья 131. Оскорбление

1. Оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, –

наказывается штрафом в размере до ста месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.

2. То же деяние, совершенное публично или с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –

наказывается штрафом в размере до двухсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста восьмидесяти часов.

Статья 159. Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам

Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам –

наказывается штрафом в размере до ста месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов.

Статья 189. Присвоение или растрата вверенного чужого имущества

1. Присвоение или растрата, то есть хищение чужого имущества, вверенного виновному, –

наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества или без таковой.

2. То же деяние, совершенное:

- 1) группой лиц по предварительному сговору;
- 2) неоднократно;
- 3) лицом с использованием своего служебного положения, –

наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены:

1) в крупном размере;

2) лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения, –

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества, а в случаях, предусмотренных пунктом 2), с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены:

1) преступной группой;

2) в особо крупном размере, –

наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без такового.

Статья 190. Мошенничество

1. Мошенничество, то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием, –

наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества.

2. Мошенничество, совершенное:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) неоднократно;

3) лицом с использованием своего служебного положения;

4) путем обмана или злоупотребления доверием пользователя информационной системы;

5) в сфере государственных закупок, –

наказывается штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Мошенничество, совершенное:

1) в крупном размере;

2) лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность, если оно сопряжено с использованием им своего служебного положения;

3) в отношении двух или более лиц, –

наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества, а в случаях, предусмотренных пунктом 2), с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены:

1) преступной группой;

2) в особо крупном размере, –

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без такового.

Статья 218. Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем

1. Вовлечение в законный оборот денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем, посредством совершения сделок в виде конверсии или перевода имущества, представляющего доходы от уголовных и (или) административных правонарушений, сокрытие или утаивание его подлинного характера, источника, места нахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежности, если известно, что такое имущество представляет доходы от уголовных и (или)

административных правонарушений, а равно владение и использование этого имущества или посредничество в легализации денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем, если эти деяния совершены в значительном размере, –

наказываются штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества.

2. Те же деяния, совершенные:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) неоднократно;

3) лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные:

1) лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения;

2) преступной группой;

3) в крупных размерах, –

наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества, а в случаях, предусмотренных пунктом 1), с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Примечание. Лицо, добровольно заявившее о готовящейся либо совершенной легализации денег и (или) имущества, полученных преступным путем, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится составов преступлений, предусмотренных частями второй или третьей настоящей статьи, или иного преступления.

Статья 247. Получение незаконного вознаграждения

1. Незаконное получение работником государственного органа либо государственной организации, не являющимся лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, или приравненным к нему лицом, а равно работником негосударственной организации, не выполняющим управленческие функции, материального вознаграждения, льгот или услуг имущественного характера за выполнение работы или оказание услуги, входящих в круг его обязанностей, –

наказывается штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток.

2. То же деяние, совершенное неоднократно, –

наказывается штрафом в размере до пятисот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до трехсот часов, либо арестом на срок до девяноста суток.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, связанные с получением вознаграждения в крупном размере либо сопряженные с вымогательством, –

наказываются штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества или без таковой, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Статья 249. Рейдерство

1. Незаконное приобретение права собственности на долю участия в юридическом лице, а равно имущества и ценных бумаг юридического лица или установление контроля над юридическим лицом в результате умышленного искажения результатов голосования либо воспрепятствования свободной реализации права при принятии решения высшим органом путем внесения в протоколы собрания, заседания, в выписки из них заведомо недостоверных сведений о количестве голосовавших, кворуме или результатах голосования либо составления заведомо недостоверного подсчета голосов или учета бюллетеней для голосования, блокирования или ограничения фактического доступа акционера, участника, члена органа управления или члена исполнительного органа к голосованию, несообщения сведений о проведении собрания, заседания либо сообщения недостоверных сведений о времени и месте проведения собрания, заседания, голосования от имени акционера, участника или члена органа управления по заведомо подложной доверенности, путем нарушения, ограничения или ущемления права преимущественной покупки ценных бумаг, а равно умышленное создание препятствий при реализации права преимущественной покупки ценных бумаг либо иные незаконные способы,

повлекшие причинение существенного вреда правам или охраняемым законом интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказываются штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

2. Те же деяния, совершенные:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) неоднократно;

3) лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные:

1) преступной группой;

2) лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, либо должностным лицом, либо лицом, занимающим ответственную государственную должность, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения, –

наказываются лишением свободы на срок от семи до десяти лет с конфискацией имущества, а в случаях, предусмотренных пунктом 2), с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Глава 9. УГОЛОВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРОТИВ ИНТЕРЕСОВ СЛУЖБЫ В КОММЕРЧЕСКИХ И ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Статья 250. Злоупотребление полномочиями

Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, если это повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества или без таковой, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Статья 251. Злоупотребление полномочиями частными нотариусами, оценщиками, частными судебными исполнителями, медиаторами и аудиторами, работающими в составе аудиторской организации

1. Использование частным нотариусом, оценщиком, частным судебным исполнителем, медиатором, аудитором, работающим в составе аудиторской организации, или руководителем аудиторской организации своих полномочий вопреки задачам своей деятельности и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества или без таковой, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

2. То же деяние, совершенное в отношении заведомо несовершеннолетнего или недееспособного лица либо неоднократно, –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества или без таковой, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Статья 252. Превышение полномочий служащими частных охранных служб

1. Превышение руководителем или служащим частной охранной службы полномочий, предоставленных им в соответствии с лицензией, вопреки задачам своей деятельности, если это деяние совершено с применением насилия или угрозой его применения, –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

2. То же деяние, совершенное с применением оружия или специальных средств или причинившее тяжкие последствия, –

наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Статья 253. Коммерческий подкуп

1. Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг или иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за использование им своего служебного положения, а также за общее покровительство или попустительство по службе в интересах лица, осуществляющего подкуп, –

наказываются штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Те же деяния, совершенные неоднократно либо группой лиц по предварительному сговору, либо в крупном размере, –

наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией имущества.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные преступной группой либо в особо крупном размере, –

наказываются лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества.

4. Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, другого имущества, а равно пользование услугами имущественного характера за использование своего служебного положения, а также за общее покровительство или попустительство по службе в интересах лица, осуществляющего подкуп, –

наказываются штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

5. Деяния, предусмотренные частью четвертой настоящей статьи, если они:

1) совершены группой лиц по предварительному сговору;

2) совершены неоднократно;

3) сопряжены с вымогательством;

4) в крупном размере, –

наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией имущества, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

6. Деяния, предусмотренные частями четвертой или пятой настоящей статьи, если они совершены преступной группой или в особо крупном размере, –

наказываются лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Примечания.

1. Лицо, совершившее деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательство или если оно добровольно сообщило о подкупе правоохранительному или специальному государственному органу.

2. Не являются преступлением в силу малозначительности и преследуются в дисциплинарном или административном порядке передача или получение имущества, оказание услуг имущественного характера или пользование такими услугами в качестве подарка или вознаграждения при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия, если стоимость имущества или услуг не превышает двух месячных расчетных показателей.

Статья 254. Недобросовестное отношение к обязанностям

Невыполнение или ненадлежащее выполнение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло смерть человека или иные тяжкие последствия, –

наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 274. Распространение заведомо ложной информации

1. Распространение заведомо ложной информации, создающей опасность нарушения общественного порядка или причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.

2. То же деяние, совершенное:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) лицом с использованием своего служебного положения;

3) с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –
наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок от двух до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие причинение крупного ущерба гражданину, организации или государству или иные тяжкие последствия, –

наказываются штрафом в размере до семи тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок от трех до семи лет, либо лишением свободы на тот же срок.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные:

1) преступной группой;

2) в условиях чрезвычайного положения или в боевой обстановке, или в военное время, либо при проведении публичных мероприятий, –

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

Глава 15. КОРРУПЦИОННЫЕ И ИНЫЕ УГОЛОВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРОТИВ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья 361. Злоупотребление должностными полномочиями

1. Использование лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, если это повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, –

наказывается штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, –

наказывается штрафом в размере до шести тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до шести лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия либо совершенные в интересах преступной группы, –

наказываются лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Статья 362. Превышение власти или должностных полномочий

1. Превышение власти или должностных полномочий, то есть совершение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом действий, явно выходящих за пределы его прав и полномочий и повлекших причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, –

наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия либо совершенные:

1) с применением насилия или угрозы его применения;

2) с применением оружия или специальных средств;

3) в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, –

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а в случаях, предусмотренных пунктом 3), с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Статья 363. Присвоение полномочий должностного лица

Присвоение государственным служащим, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказываются штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток.

Статья 364. Незаконное участие в предпринимательской деятельности

1. Учреждение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если это деяние связано с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме, –

наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом, занимающим ответственную государственную должность, –

наказывается штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Статья 365. Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности

1. Ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или коммерческой организации вне зависимости от организационно-правовой формы или формы собственности, а равно ограничение самостоятельности либо иное незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или коммерческой организации, если эти деяния совершены лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом с использованием своих служебных полномочий вопреки интересам службы в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, если это повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, –

наказываются штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. Те же деяния, совершенные:

- 1) должностным лицом;
- 2) группой лиц по предварительному сговору;
- 3) в крупном размере, –

наказываются штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные:

- 1) лицом, занимающим ответственную государственную должность;
- 2) в особо крупном размере;
- 3) преступной группой либо в интересах преступной группы, –

наказываются ограничением свободы на срок от трех до семи лет либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Статья 366. Получение взятки

1. Получение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, или лицом, занимающим ответственную государственную должность, либо должностным лицом, а равно должностным лицом иностранного государства или международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера для себя или других лиц за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия этого лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство –

наказывается штрафом в размере пятидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до пяти лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. То же деяние, совершенное в значительном размере, а равно получение взятки за незаконные действия (бездействие) –

наказываются штрафом в размере шестидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от трех до семи лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены:

- 1) путем вымогательства;
- 2) группой лиц по предварительному сговору;
- 3) в крупном размере;
- 4) неоднократно, –

наказываются штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены преступной группой, а равно в особо крупном размере, –

наказываются штрафом в размере восьмидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Примечание. Не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном или административном порядке получение впервые лицом, указанным в части первой настоящей статьи,

имущества, права на имущество или иной имущественной выгоды в качестве подарка при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия (бездействие), если стоимость подарка не превышала двух месячных расчетных показателей.

Статья 367. Дача взятки

1. Дача взятки лицу, уполномоченному на выполнение государственных функций, либо приравненному к нему лицу, или лицу, занимающему ответственную государственную должность, либо должностному лицу, а равно должностному лицу иностранного государства или международной организации лично или через посредника –

наказывается штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до трех лет, с конфискацией имущества или без таковой, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. То же деяние, совершенное в значительном размере, –

наказывается штрафом в размере тридцатикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до пяти лет, с конфискацией имущества или без таковой, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) в крупном размере;

3) неоднократно, –

наказываются штрафом в размере сорокакратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены в особо крупном размере или преступной группой, –

наказываются штрафом в размере пятидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Примечания.

1. Не влечет уголовной ответственности передача впервые лицу, указанному в части первой статьи 366 настоящего Кодекса, за ранее совершенные им законные действия (бездействие) подарка в сумме или стоимостью, не превышающей двух месячных расчетных показателей, если совершенные этим лицом действия (бездействие) не были обусловлены предварительной договоренностью.

2. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство взятки со стороны лица, указанного в части первой статьи 366 настоящего Кодекса, или если это лицо добровольно сообщило правоохранительному или специальному государственному органу о даче взятки.

Статья 368. Посредничество во взяточничестве

1. Посредничество во взяточничестве, то есть способствование взяткополучателю и взяткодателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки, –

наказывается штрафом в размере десятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до двух лет, с конфискацией имущества или без таковой, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. То же деяние, совершенное неоднократно либо преступной группой или лицом с использованием своего служебного положения, –

наказывается штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до шести лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Статья 369. Служебный подлог

1. Служебный подлог, то есть внесение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом в официальные документы заведомо ложных сведений либо внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, либо выдача заведомо ложных или поддельных документов, если эти деяния совершены в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо

лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом, –

наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, если оно совершено лицом, занимающим ответственную государственную должность, –

наказывается ограничением свободы от трех до шести лет либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Статья 373. Публичное оскорбление и иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации, осквернение изображений Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации, воспрепятствование законной деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации

1. Публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации, осквернение изображений Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации –

наказываются штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –

наказываются штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Воздействие в какой бы то ни было форме на Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации или совместно проживающих с ним членов его семьи с целью воспрепятствования его законной деятельности –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Статья 375. Посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности

1. Публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. То же деяние, совершенное с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –

наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Воздействие в какой бы то ни было форме на Президента Республики Казахстан или его близких родственников с целью воспрепятствования исполнению им своих обязанностей –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Примечание. Публичные выступления, содержащие критические высказывания о проводимой Президентом Республики Казахстан политике, не влекут уголовной ответственности по настоящей статье.

Статья 376. Посягательство на честь и достоинство депутата Парламента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности

1. Публичное оскорбление депутата Парламента Республики Казахстан при исполнении им депутатских обязанностей или в связи с их исполнением –

наказывается штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток.

2. То же деяние, совершенное с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Воздействие в какой бы то ни было форме на депутата Парламента Республики Казахстан или его близких родственников с целью воспрепятствования исполнению им своих обязанностей –

наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Примечание. Публичные выступления, содержащие критические высказывания о депутатской деятельности депутата Парламента Республики Казахстан, не влекут уголовной ответственности по настоящей статье.

Статья 378. Оскорбление представителя власти

1. Оскорбление представителя власти при исполнении им своих служебных обязанностей или в связи с их исполнением –

наказывается штрафом в размере до ста месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов, либо арестом на срок до сорока пяти суток.

2. То же деяние, совершенное публично или с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, –

наказывается штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток.

Примечание. Публичные выступления, содержащие критические высказывания о служебной деятельности представителя власти, не влекут уголовной ответственности по настоящей статье.

Статья 411. Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, лица, осуществляющего досудебное расследование, эксперта, судебного пристава, судебного исполнителя

1. Клевета в отношении судьи или присяжного заседателя в связи с рассмотрением дел или материалов в суде –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. То же деяние, совершенное в отношении прокурора, лица, осуществляющего досудебное расследование, эксперта, судебного пристава, судебного исполнителя в связи с осуществлением досудебного расследования, проведением судебной экспертизы либо исполнением приговора, решения суда или иного судебного акта, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, соединенные с обвинением лица в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, –

наказываются штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Статья 417. Провокация коммерческого подкупа либо взяточничества

1. Провокация коммерческого подкупа, то есть попытка передачи лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, без его согласия денег, имущественных благ и преимуществ в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Провокация взяточничества, то есть то же деяние, совершенное в отношении лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица, либо должностного лица, либо лица, занимающего ответственную государственную должность, –

наказывается ограничением свободы на срок от трех до семи лет либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Статья 432. Укрывательство преступления

Заранее необещанное укрывательство коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления – наказывается штрафом в размере до шести тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до шести лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Примечание. Лицо не подлежит уголовной ответственности за заранее необещанное укрывательство преступления, совершенного его супругом (супругой) или близким родственником.

**Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан
от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК
(вводится в действие с 1 января 2015 года)**

**Статья 62. Освобождение от административной
ответственности в связи с истечением срока
давности**

1. Лицо не подлежит привлечению к административной ответственности по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения, а за совершение административного правонарушения в области охраны окружающей среды – по истечении одного года со дня его совершения, кроме случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

2. Физическое лицо не подлежит привлечению к административной ответственности за совершение административного коррупционного правонарушения, а также правонарушения в области налогообложения, сфере таможенного дела, законодательства Республики Казахстан о пенсионном обеспечении, об обязательном социальном страховании, об энергосбережении и повышении энергоэффективности, о государственных секретах, естественных монополиях и регулируемых рынках и антимонопольного законодательства по истечении одного года со дня его совершения, а юридическое лицо (в том числе индивидуальный предприниматель) не подлежит привлечению к административной ответственности за совершение административного коррупционного правонарушения, а также правонарушения в области законодательства Республики Казахстан об энергосбережении и повышении энергоэффективности по истечении трех лет со дня его совершения, а за правонарушение в области налогообложения, сфере таможенного дела, законодательства Республики Казахстан о пенсионном обеспечении, об обязательном социальном страховании, естественных монополиях и регулируемых рынках и антимонопольного законодательства – по истечении пяти лет со дня его совершения.

**Статья 439. Заведомо ложная информация о факте
коррупционного правонарушения**

Сообщение органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения – влечет штраф на физических лиц в размере двухсот месячных расчетных показателей.

Глава 34. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

**Статья 676. Предоставление незаконного материального
вознаграждения физическими лицами**

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

**Статья 677. Получение незаконного материального
вознаграждения лицом, уполномоченным на
выполнение государственных функций, либо
приравненным к нему лицом**

Получение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом лично или через посредника незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг за действия (бездействие) в пользу лиц, их предоставивших, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, – влечет штраф в размере шестисот месячных расчетных показателей.

**Статья 678. Предоставление незаконного материального
вознаграждения юридическими лицами**

1. Предоставление юридическими лицами лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним, незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, – влечет штраф в размере семисот пятидесяти месячных расчетных показателей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года

после наложения административного взыскания, –
влечет штраф в размере тысячи пятисот месячных расчетных показателей.

Статья 679. Осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления

Занятие государственными органами, органами местного самоуправления предпринимательской деятельностью вне возложенных на них законодательством функций либо принятие материальных благ и преимуществ, помимо установленных источников финансирования, –
влечет штраф на руководителей этих организаций в размере шестисот месячных расчетных показателей.

Статья 680. Непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией

Непринятие руководителями либо ответственными секретарями или иными должностными лицами, определяемыми Президентом Республики Казахстан, государственных органов, Вооруженных Сил Республики Казахстан, других войск и воинских формирований Республики Казахстан в пределах своих полномочий мер в отношении подчиненных им лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений, либо принятие указанных мер с нарушением законодательства о борьбе с коррупцией, либо непредоставление соответствующей информации в налоговые органы по месту жительства виновных лиц –
влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.

Статья 681. Принятие на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление

Принятие руководителем государственных органов, учреждений и предприятий либо руководителем национальных компаний, национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных институтов развития, а также их дочерних организаций на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление, –
влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.

**Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией»
от 2 июля 1998 года № 267**

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Цели Закона

1. Настоящий Закон направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с коррупцией, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности, определяет основные принципы борьбы с коррупцией, устанавливает виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности.

2. Настоящий Закон направлен также на расширение демократических начал, гласности и контроля в управлении государством, на укрепление доверия населения к государству и его структурам, стимулирование компетентных специалистов к поступлению на государственную службу, создание условий для неподкупности лиц, выполняющих государственные функции.

Статья 2. Основные понятия

1. Под коррупцией в настоящем Законе понимается не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей либо иное использование ими своих полномочий для получения имущественной выгоды, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

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

3. Государственные функции - предметы ведения, отнесенные законодательством Республики Казахстан к полномочиям государства, его органов и лиц, занимающих государственные должности.

3-1. **Исключен Законом РК от 06.01.2011 № 378-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).**

4. Должностные лица - лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

Пункт 5 предусмотрен в редакции Закона РК от 03.07.2014 № 227-V (вводится в действие с 01.01.2015).

5. Лица, занимающие ответственную государственную должность, - лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов.

Сноска. Статья 2 с изменениями, внесенными законами РК от 23 июля 1999 г. № 454 (вводится в действие с 1 января 2000 г.); от 8 июня 2001 № 206; от 25 сентября 2003 г. № 484; от 06.01.2011 № 378-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 01.04.2011 № 425-IV (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).

Статья 3. Субъекты правонарушений, связанных с коррупцией

1. За правонарушения, связанные с коррупцией, на основании настоящего Закона несут ответственность лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и лица, приравненные к ним.

2. К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, относятся:

Подпункт 1) предусмотрен в редакции Закона РК от 03.07.2014 № 227-V (вводится в действие с 01.01.2015).

- 1) все должностные лица, депутаты Парламента и маслихатов, судьи;
- 2) все государственные служащие в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе.
3. К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, приравниваются:
 - 1) лица, избранные в органы местного самоуправления;
 - 2) граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, а также в члены выборных органов местного самоуправления;
 - 3) служащие, постоянно или временно работающие в органах местного самоуправления, оплата труда которых производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан;
 - 4) лица, исполняющие управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям;
 - 5) служащие Национального Банка Республики Казахстан и его ведомств.
4. К субъектам коррупционных правонарушений относятся также физические и юридические лица, осуществляющие подкуп должностных и иных лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним, а равно предоставляющие им противоправно имущественные блага и преимущества.

Примечание.

1. Лицами, исполняющими управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям, в настоящем Законе признаются лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в указанных организациях.

2. Под организационно-распорядительными функциями подразумевается деятельность лиц по осуществлению предусмотренных законодательством и учредительными документами полномочий исполнительного органа организации. К этим функциям относятся общее руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация и контроль труда подчиненных, поддержание дисциплины, выражающееся в применении мер поощрения и наложении дисциплинарных взысканий.

3. Под административно-хозяйственными функциями подразумевается осуществление лицами, на которых возложена полная материальная ответственность, деятельности в рамках предоставленных полномочий по управлению и распоряжению имуществом, в том числе деньгами, находящимися на балансе и банковских счетах организации.

Сноска. Статья 3 в редакции Закона РК от 25.09.2003 № 484; с изменениями, внесенными законами РК от 21.07.2007 № 308; от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 01.02.2012 № 551-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 05.07.2012 № 30-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 4. Сфера применения Закона

1. Настоящий Закон действует на всей территории Республики Казахстан в отношении всех физических и юридических лиц. За пределами Республики Казахстан настоящий Закон действует в отношении граждан Республики Казахстан и юридических лиц, зарегистрированных в Республике Казахстан, если иное не предусмотрено международным договором.

2. Законами о порядке выполнения отдельных государственных функций (о статусе депутатов маслихатов, судей, о прохождении службы отдельными категориями государственных служащих, об иных возможных субъектах правонарушений, связанных с коррупцией) могут устанавливаться другие правовые нормы, предусматривающие ограничения и запреты, направленные на предупреждение коррупции.

3. Судьи, депутаты парламента Республики Казахстан несут ответственность за совершение коррупционных правонарушений по основаниям и в порядке, предусмотренным Конституцией и законами Республики Казахстан.

Пункт 4 предусмотрен в редакции Закона РК от 03.07.2014 № 227-V (вводится в действие с 01.01.2015).

4. Уголовная ответственность и наказание, административная ответственность и взыскания за

коррупционные преступления и административные правонарушения предусматриваются соответственно Уголовным кодексом Республики Казахстан и Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Сноска. Статья 4 с изменениями, внесенными законами РК от 25.09.2003 № 484; от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2).

Статья 5. Основные принципы борьбы с коррупцией

Борьба с коррупцией осуществляется на основе:

- 1) равенства всех перед законом и судом;
- 2) обеспечения четкой правовой регламентации деятельности государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;
- 3) совершенствования структуры государственного аппарата, кадровой работы и процедуры решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;
- 4) приоритета защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также социально-экономической, политико-правовой, организационно-управленческой систем государства;
- 5) признания допустимости ограничений прав и свобод должностных и других лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, а также лиц, приравненных к ним, в соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан;
- 5-1) обеспечения государством социальной и правовой защиты государственных служащих;
- 6) восстановления нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации и предупреждения вредных последствий коррупционных правонарушений;
- 7) обеспечения личной безопасности и поощрения граждан, оказывающих содействие в борьбе с коррупционными правонарушениями;
- 8) защиты государством прав и законных интересов лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, установления этим лицам заработной платы (денежного содержания) и льгот, обеспечивающих указанным лицам и их семьям достойный уровень жизни;
- 9) недопустимости делегирования полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль и надзор за нею;

Подпункт 10) предусмотрен в редакции Закона РК от 03.07.2014 № 227-V (вводится в действие с 01.01.2015).

10) осуществления оперативно-розыскной и иной деятельности в целях выявления, раскрытия, пресечения и предупреждения преступлений, связанных с коррупцией, а также применения в установленном законом порядке специальных мер финансового контроля в целях недопущения легализации противоправно нажитых денежных средств и иного имущества;

11) установления запрета для лиц, указанных в пунктах 1, 2 и 3 статьи 3 настоящего Закона, на занятие предпринимательской деятельностью, в том числе на занятие оплачиваемых должностей в органах управления хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, когда занятие такой должности предусмотрено законодательно установленными должностными обязанностями;

12) обеспечения общественного контроля и формирования в обществе атмосферы нетерпимости к проявлениям коррупции.

Сноска. Статья 5 с изменениями, внесенными законами РК от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 06.01.2011 № 378-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 6. Органы, осуществляющие борьбу с коррупцией

1. Борьбу с коррупцией в пределах своей компетенции обязаны вести все государственные органы и должностные лица. Руководители государственных органов и ответственные секретари или иные должностные лица, определяемые Президентом Республики Казахстан, организаций, в том числе организаций с долей государственного участия, органов местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают исполнение требований настоящего Закона и применение предусмотренных в нем дисциплинарных мер, привлекая для этого кадровые, контрольные, юридические и другие службы, а также регистрацию и информирование обо всех известных им случаях коррупции в органы, указанные в пункте 2 настоящей статьи.

2. Выявление, пресечение, предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляется органами прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, налоговой, таможенной службы, финансовой и военной полиции, Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан.

3. Органы, указанные в пункте 2 настоящей статьи, обязаны принимать меры, вытекающие из их полномочий,

и незамедлительно направлять сведения обо всех случаях выявления коррупционных преступлений, совершаемых лицами, занимающими ответственную государственную должность, в органы правовой статистики и информации.

Должностные лица и органы, указанные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, обязаны в установленный законодательством срок сообщать письменно лицу или органу, направившему дело, материал, протокол, представление о коррупционном преступлении, административном правонарушении, о результатах их рассмотрения.

Должностные лица государственных органов обязаны принимать предусмотренные законом меры по публикациям в средствах массовой информации материалов, содержащих сведения о правонарушениях коррупционного характера.

4. Президент Республики Казахстан вправе образовать государственный орган по борьбе с коррупцией, определить его статус и полномочия.

Сноска. Статья 6 с изменениями, внесенными законами РК от 12.07.2001 № 240; от 09.08.2002 № 346; от 25.09.2003 № 484; от 27.07.2007 № 315 (вводятся в действие со дня официального опубликования); от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 16.01.2013 № 71-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 7. Гарантии неприкосновенности лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией

1. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, находится под защитой государства.

2. Информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственным секретом и представляется только по запросам органов, указанных в пунктах 2 и 4 статьи 6 настоящего Закона или суда в порядке, установленном законом. Разглашение этой информации влечет ответственность, установленную законом.

2-1. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, поощряется в порядке, предусмотренном Правительством Республики Казахстан.

3. В случае необходимости органы, ведущие борьбу с коррупцией, обеспечивают личную безопасность лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией.

4. Правила настоящей статьи не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию, которые подлежат ответственности в соответствии с законами Республики Казахстан.

Сноска. Статья 7 с изменениями, внесенными законами РК от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 27.04.2012 № 15-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Глава 2. Предупреждение коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них

Статья 8. Специальное требование к лицам, претендующим на выполнение государственных функций, и лицам, претендующим на выполнение управленческих функций в государственных организациях, организациях с долей государственного участия

Сноска. Заголовок в редакции Закона РК от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

1. Лица, претендующие на выполнение государственных функций, занятие государственных должностей либо на выполнение управленческих функций в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лиц, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям, принимают на себя установленные настоящим Законом и иными законами ограничения в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах, при этом указанные лица ставятся в известность о правовых последствиях таких действий.

2. Согласие указанных лиц на принятие ограничений фиксируется кадровыми службами соответствующих

организаций в письменной форме. Непринятие ограничений влечет отказ в привлечении лица к выполнению государственных либо приравненных к ним функций, либо увольнение или иное освобождение от выполнения указанных функций в предусмотренном законом порядке.

3. Лица, претендующие на занятие государственной должности с высоким риском совершения коррупционных правонарушений, принимают на себя обязательства о возможности применения в отношении них специальной проверки на предмет соблюдения антикоррупционного законодательства.

Перечень и методика определения должностей с высоким риском совершения коррупционных правонарушений и механизм осуществления специальной проверки на предмет соблюдения антикоррупционного законодательства определяются Правительством Республики Казахстан.

Сноска. Статья 8 с изменениями, внесенными законами РК от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 01.02.2012 № 551-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); Конституционным Законом РК от 03.07.2013 № 121-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 9. Меры финансового контроля

1. Лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо на должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, представляют в налоговый орган по месту жительства:

декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения, в том числе находящемся за пределами территории Республики Казахстан, с указанием места нахождения указанного имущества; сведения о:

вкладах в банковских учреждениях и о ценных бумагах, в том числе за пределами территории Республики Казахстан, с указанием банковского учреждения, а также о финансовых средствах, которыми данные лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;

своем участии в качестве акционера или учредителя (участника) юридических лиц с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских или иных реквизитов указанных организаций;

трастах и о государствах, в которых они зарегистрированы, с указанием номеров соответствующих банковских счетов, если лицо или его супруг (супруга) является бенефициаром этих трастов; названиях и реквизитах других организаций, у которых с лицом имеются договорные отношения, соглашения и обязательства (в том числе и устные) по содержанию или временному хранению материальных и финансовых средств, принадлежащих лицу или супругу (супруге) в размере, превышающем тысячекратный размер месячного расчетного показателя.

2. Лица, занимающие государственную должность, ежегодно в период выполнения своих полномочий в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан, представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

2-1. Лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет после увольнения в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан, представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

3. Супруг (супруга) лица, указанного в части первой пункта 1 настоящей статьи, представляет в налоговый орган по месту жительства:

декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения, в том числе находящемся за пределами территории Республики Казахстан, с указанием места нахождения указанного имущества; сведения о:

вкладах в банковских учреждениях и о ценных бумагах, в том числе за пределами территории Республики Казахстан, с указанием банковского учреждения, а также о финансовых средствах, которыми данные лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;

своем участии в качестве акционера или учредителя (участника) юридических лиц с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских и иных реквизитов указанных организаций;

трастах и о государствах, в которых они зарегистрированы, с указанием номеров соответствующих банковских счетов, если лицо или его супруг (супруга) является бенефициаром этих трастов; названиях и реквизитах других организаций, у которых с лицом имеются договорные отношения, соглашения и обязательства (в том числе и устные) по содержанию или временному хранению материальных и финансовых средств, принадлежащих лицу или супругу (супруге) и превышающих 1 000-кратный размер месячного расчетного показателя.

3-1. Супруг (супруга) лица, указанного в пунктах 2 и 2-1 настоящей статьи, представляет в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

3-2. Члены семьи лица, являющегося кандидатом на службу в специальный государственный орган,

представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию и сведения, указанные в пункте 3 настоящей статьи.

Примечание. Под членами семьи лица, являющегося кандидатом на службу в специальный государственный орган, в настоящем пункте признаются супруг (супруга), совершеннолетние дети и лица, находящиеся на его иждивении и постоянно проживающие с ним.

4. Указанные в пунктах 1, 2 настоящей статьи лица представляют соответственно в орган, на занятие должности в котором они претендуют, либо по месту работы справку из налогового органа о получении им деклараций и сведений, перечисленных в пунктах 1 - 3-1 настоящей статьи.

5. Непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций и сведений, перечисленных в настоящей статье, лицами, указанными в пунктах 1 и 2 настоящей статьи (за исключением лиц, уволенных с государственной службы по отрицательным мотивам), если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, является основанием для отказа в наделении лица соответствующими полномочиями либо влечет дисциплинарную ответственность в предусмотренном законом порядке.

5-1. Деяния, указанные в пункте 5 настоящей статьи, совершенные умышленно, а также совершенные неоднократно, влекут административную ответственность, налагаемую в установленном законом порядке.

6. Деяния, указанные в пункте 5 настоящей статьи, совершенные впервые в течение трех лет после освобождения лиц от выполнения государственных или приравненных к ним функций, а также повторное совершение таких действий влекут установленную законом административную ответственность.

7. В порядке, установленном законодательством, могут быть опубликованы сведения о размерах и об источниках доходов должностных лиц, занимающих ответственные государственные должности, а также сведения о доходах кандидатов на выборные государственные должности при их выдвижении.

8. Лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним, запрещается заключение гражданско-правовых сделок не под своим именем - на подставных лиц, анонимно, под псевдонимом и других. Эти сделки признаются недействительными в установленном законом порядке.

9. Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные Правительством Республики Казахстан, отчеты о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия собственника.

10. Поступающие в налоговые органы сведения, предусмотренные настоящей статьей, составляют служебную тайну. Их разглашение, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, влечет увольнение виновного лица. Данные сведения представляются только по запросам органов, указанных в пунктах 2 и 4 статьи 6 настоящего Закона, а также суда в порядке, установленном законом.

Сведения, составляющие служебную тайну, представляются уполномоченному органу по финансовому мониторингу в целях и порядке, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

11. Меры финансового контроля, предусмотренные настоящей статьей, не распространяются на правоотношения, связанные с приобретением в собственность жилищ и строительных материалов для строительства жилищ в Республике Казахстан. Финансовый контроль при приобретении жилищ и строительных материалов для их строительства осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Сноска. Статья 9 с изменениями, внесенными законами РК от 10.12.2008 № 101-IV (вводятся в действие с 01.01.2009); от 28.08.2009 № 192-IV (вводится в действие с 08.03.2010); от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 13.02.2012 № 553-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 26.12.2012 № 61-V (вводится в действие с 01.01.2013); Конституционным Законом РК от 03.07.2013 № 121-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 10.06.2014 № 206-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после дня его первого официального опубликования).

Статья 10. Деятельность, несовместимая с выполнением государственных функций

1. Должностным и иным лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним (за исключением депутатов маслихатов, осуществляющих свою деятельность не на постоянной или освобожденной основе, а также лиц, указанных в подпункте 2) пункта 3 статьи 3 настоящего Закона и части второй настоящего пункта), запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Лица, исполняющие управленческие функции в организациях, входящих в группу Фонда национального благосостояния, вправе занимать оплачиваемые должности в органах управления, наблюдательных советах, исполнительных органах иных организаций, входящих в группу Фонда национального благосостояния.

2. Депутатам Парламента Республики Казахстан, членам Правительства Республики Казахстан,

Председателю и членам Конституционного Совета Республики Казахстан, судьям запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, самостоятельно участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если управление или участие в управлении хозяйствующим субъектом не входит в их должностные обязанности в соответствии с законодательством, содействовать удовлетворению материальных интересов организаций или физических лиц путем неправомерного использования своих служебных полномочий с целью получения материальных благ.

2-1. Председателю Национального Банка Республики Казахстан и его заместителям запрещается приобретение паев инвестиционных фондов, облигаций, акций коммерческих организаций. Председатель Национального Банка Республики Казахстан и его заместители в течение месяца с даты их назначения на должности обязаны передать в доверительное управление в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, принадлежащие им инвестиционные фонды, облигации и акции коммерческих организаций, приобретенные до назначения их на должности.

3. Лица, указанные в пункте 2 настоящей статьи, в течение месяца после вступления в должность обязаны передать в доверительное управление на время выполнения этих функций в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, принадлежащее им имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этим лицам, а также имущества, переданного в имущественный наем. Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному удостоверению.

4. Лицам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, за исключением лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, запрещается самостоятельно участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если управление или участие в управлении хозяйствующим субъектом не входит в их должностные обязанности в соответствии с законодательством, содействовать удовлетворению материальных интересов организаций или физических лиц путем неправомерного использования своих служебных полномочий с целью получения материальных благ, заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением приобретения и (или) реализации паев открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, облигаций на организованном рынке ценных бумаг, акций коммерческих организаций (простые акции в объеме, не превышающем пять процентов от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг, а также передачи в имущественный наем жилищ.

В случае приобретения акций лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, за исключением лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, обязаны передать их в доверительное управление в течение месяца со дня приобретения в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, и представить в кадровую службу по месту работы копию нотариально удостоверенного договора на доверительное управление имуществом в течение десяти рабочих дней после нотариального удостоверения договора.

5. Лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, за исключением лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, в течение месяца после вступления в должность обязаны передать в доверительное управление на время выполнения этих функций в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, принадлежащее им имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, облигаций, паев открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, законно принадлежащих этим лицам, а также имущества, переданного в имущественный наем. Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному удостоверению.

6. Лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, занимающиеся деятельностью, несовместимой с выполнением этих функций, подлежат увольнению или иному освобождению от выполнения соответствующих функций в установленном законом порядке. Лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, или лицо, приравненное к нему, освобожденное от выполнения указанных функций в связи с занятием деятельностью, несовместимой с выполнением таких функций, не может быть вновь уполномочено на выполнение таких функций до тех пор, пока не прекратит заниматься указанной в настоящей статье деятельностью.

Сноска. Статья 10 в редакции Закона РК от 08.12.2009 № 226-IV (вводится в действие с 01.01.2010); с изменениями, внесенными законами РК от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 01.02.2012 № 551-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 05.07.2012 № 30-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 11. Недопустимость совместной службы близких родственников

1. Должностные и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и лица, приравненные к ним, не могут занимать должности, находящиеся в непосредственной подчиненности должностям, занимаемыми их близкими родственниками (родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками, внуками) или супругом (супругой), за исключением случаев, предусмотренных законами.

2. Лица, нарушающие требования пункта 1 настоящей статьи, если они добровольно в течение трех месяцев с момента обнаружения указанного нарушения его не устранят, подлежат переводу на должности, исключают такую подчиненность, а при невозможности такого перевода один из этих служащих подлежит увольнению с должности или иному освобождению от указанных функций.

3. Лица, уволенные по основаниям, указанным в пункте 1 настоящей статьи, имеют право поступления на государственную и иную службу, сопряженную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, в другие органы, организации.

Сноска. Статья 11 с изменениями, внесенными законами РК от 25.09.2003 № 484; от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 12. Правонарушения, создающие условия для коррупции, и ответственность за них

1. Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются следующие деяния лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним:

- 1) неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций;
- 2) использование своих служебных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением материальных интересов указанных лиц либо их близких родственников и свойственников;
- 3) предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении и продвижении по государственной службе и в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям;
- 4) оказание неправомерного предпочтения юридическим и физическим лицам при подготовке и принятии решений;
- 5) оказание кому бы то ни было любого не предусмотренного законодательством содействия в осуществлении предпринимательской и иной связанной с извлечением дохода деятельности;
- 6) использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении государственных функций, если такая информация подлежит официальному распространению;
- 7) необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законодательством, задержка ее, передача недостоверной или неполной информации;
- 8) требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законодательством;
- 9) передача государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов;
- 10) неоднократное нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц и решения иных входящих в их компетенцию вопросов;
- 11) дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим официальным лицам для получения с использованием должностных полномочий указанных лиц имущественной выгоды, блага либо преимущества;
- 12) явное воспрепятствование физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;
- 13) делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим или юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль и надзор за нею;

13-1) передача государственных контрольных и надзорных функций организациям, не имеющим статуса государственного органа;

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

2. Совершение лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, какого-либо из указанных в подпунктах 1), 6), 7), 8), 10), 11), 12), 14) пункта 1 настоящей статьи правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет понижение в должности, а в случае отсутствия вакантной нижестоящей должности - наложение в установленном законом порядке дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии.

Повторное совершение любого из указанных правонарушений в течение года после наложения дисциплинарного взыскания за первое правонарушение влечет увольнение с должности или иное освобождение от выполнения государственных функций в установленном законом порядке.

Совершение лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами,

приравненными к ним, какого-либо из указанных в подпунктах 2), 3), 4), 5), 9), 13), 13-1) пункта 1 настоящей статьи правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет увольнение с должности или прекращение выполнения государственных функций в установленном законом порядке.

3. В случае совершения депутатами Парламента Республики Казахстан или лицами, указанными в подпункте 2) пункта 3 статьи 3 настоящего Закона, какого-либо из указанных в пункте 1 настоящей статьи правонарушений, органы, ведущие борьбу с коррупцией, уведомляют об этом соответствующую избирательную комиссию, которая обязана в течение пяти дней со дня поступления материалов довести их до сведения Парламента.

Сноска. Статья 12 с изменениями, внесенными законами РК от 28.04.2000 № 46; от 25.09.2003 № 484; от 21.07.2007 № 308; от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2); от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 06.01.2011 № 378-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования); от 01.02.2012 № 551-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 13. Коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ

1. Коррупционными правонарушениями, связанными с противоправным получением благ и преимуществ, являются следующие деяния лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним:

1) принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и в иных формах от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством.

Денежные средства, поступившие на счет лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, или лица, приравненного к нему, без ведома указанного лица, а также средства, полученные им в связи с выполнением соответствующих функций в нарушение абзаца первого настоящего подпункта, подлежат не более чем в двухнедельный срок после их обнаружения перечислению в республиканский бюджет с представлением объяснения в соответствующий налоговый орган об обстоятельствах поступления таких средств;

2) принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций либо от лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе.

Подарки, поступившие без ведома указанного лица, а также подарки, полученные им в связи с исполнением соответствующих функций в нарушение абзаца первого настоящего подпункта, подлежат в семидневный срок безвозмездной сдаче в специальный государственный фонд, а оказанные лицу при тех же обстоятельствах услуги должны быть оплачены им путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет. Лицо, к которому поступили подарки, вправе с согласия вышестоящего должностного лица выкупить их из указанного фонда по рыночным розничным ценам, действующим в соответствующей местности. Вырученные от продажи подарков денежные средства специальный государственный фонд перечисляет в республиканский бюджет;

3) принятие приглашений во внутригосударственные и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц, как иностранных, так и Республики Казахстан, за исключением поездок:

по приглашению супруга (супруги), родственников за их счет;

по приглашению иных физических лиц (с согласия вышестоящего должностного лица или органа), если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых;

осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан или на взаимной договоренности между государственными органами Республики Казахстан и государственными органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций;

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

4) использование не предусмотренных законодательством преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества.

2. Члены семьи лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, или лица, приравненного к нему, не вправе принимать подарки и услуги, приглашения в туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц, как иностранных, так и Республики Казахстан, с которыми указанное лицо связано по службе. Лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, или лицо, приравненное к нему, обязано в семидневный срок безвозмездно сдать незаконно полученные членами его семьи подарки в специальный государственный фонд и возместить стоимость услуг, которыми

неправомерно воспользовались члены его семьи, путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет.

3. Совершение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицом, приравненным к нему, какого-либо из коррупционных правонарушений, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет увольнение с должности или прекращение выполнения государственных функций.

4. В случае совершения депутатами Парламента Республики Казахстан или лицами, указанными в подпункте 2) пункта 3 статьи 3 настоящего Закона, какого-либо из указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи правонарушений органы, ведущие борьбу с коррупцией, уведомляют об этом соответствующую избирательную комиссию, которая обязана в течение пяти дней со дня поступления материалов довести их до сведения Парламента.

Сноска. Статья 13 с изменениями, внесенными законами РК от 25.09.2003 № 484; от 21.07.2007 № 308; от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 13-1. Сроки наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений и правонарушений, создающих условия для коррупции

1. В случае совершения коррупционного правонарушения либо правонарушения, создающего условия для коррупции, лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом дисциплинарное взыскание налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка.

Пункт 2 предусмотрен в редакции Закона РК от 04.07.2014 № 233-V (вводится в действие с 01.01.2015).

2. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях лиц, указанных в пункте 1 настоящей статьи, признаков коррупционного административного правонарушения или дисциплинарного проступка взыскание может быть наложено в сроки, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи.

Сноска. Закон дополнен статьей 13-1 в соответствии с Законом РК от 25.09.2003 № 484; с изменениями, внесенными Законом РК от 07.12.2009 № 222-IV (порядок введения в действие см. ст.2).

Статья 14. (Статья 14 исключена - Законом РК от 25 сентября 2003 г. № 484)

Статья 15. (Статья 15 исключена - Законом РК от 25 сентября 2003 г. № 484)

Статья 16. (Статья 16 исключена - Законом РК от 25 сентября 2003 г. № 484)

Статья 17. Ответственность лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения

1. Государственный служащий, работник правоохранительного органа, сообщившие органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего, работника правоохранительного органа наказываются в дисциплинарном порядке вплоть до увольнения с должности или иного освобождения от выполнения соответствующих функций по представлению органа, ведущего борьбу с коррупцией.

2. (исключен)

Сноска. В статью 17 внесены изменения - Законом РК от 25 сентября 2003 г. № 484.

Глава 3. Устранение последствий коррупционных правонарушений

Статья 18. Взыскание незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг

1. Во всех случаях незаконного обогащения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним, в результате коррупционных правонарушений незаконно полученное имущество подлежит обращению, а стоимость незаконно полученных услуг взысканию в доход государства.

2. В случаях отказа добровольно сдать незаконно полученное имущество или оплатить государству его стоимость или стоимость незаконно полученных услуг взыскание осуществляется по решению суда в доход

государства по иску прокурора, органов налоговой службы либо других государственных органов и должностных лиц, уполномоченных на это законом. Указанные органы до вынесения судом решения принимают меры по сохранности имущества, принадлежащего правонарушителю.

3. Если лицо, выполнявшее государственные функции, или лицо, приравненное к нему, после увольнения, иного освобождения от выполнения соответствующих функций за совершенное коррупционное правонарушение отказывается выполнить требования, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи, должностное лицо или орган, принимающие решение о таком освобождении, направляют в налоговый орган по месту жительства виновного лица уведомление о полученных противоправных доходах.

4. В случаях, указанных в пункте 2 настоящей статьи, прокурор, органы налоговой службы либо другие государственные органы и должностные лица, уполномоченные на это законом, не позднее месяца с момента возникновения обязанностей у лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним, по возврату незаконно полученного имущества или оплате государству его стоимости или стоимости незаконно полученных услуг обращаются в суд с иском об обращении незаконно полученного имущества и (или) взыскании стоимости незаконно полученных услуг в доход государства.

Сноска. Статья 18 с изменениями, внесенными Конституционным Законом РК от 03.07.2013 № 121-V (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Статья 19. Признание сделок недействительными и аннулирование актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений

Сделки, заключенные в связи с совершением коррупционных правонарушений, признаются судом недействительными в установленном законом порядке. Совершенные в результате коррупционных правонарушений акты, действия аннулируются органом или должностным лицом, уполномоченным на принятие или отмену соответствующих актов, или судом по иску заинтересованных физических или юридических лиц, или прокурора.

Сноска. Статья 19 с изменением, внесенным Законом РК от 29.12.2010 № 371-IV (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования).

Глава 4. Заключительные положения

Статья 20. Применение действующего законодательства

Законодательство Республики Казахстан, действующее на момент вступления в силу настоящего Закона, применяется в части, не противоречащей ему, и в течение трех месяцев со дня вступления его в силу должно быть приведено в соответствие с ним.

*Президент
Республики Казахстан*