



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ  
СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ  
АЗИИ

# **Антикоррупционные реформы в КАЗАХСТАНЕ**

**Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана  
действий по борьбе с коррупцией**

Отчет был утвержден на заседании Сети ОЭСР 13 сентября 2017 года в  
Париже.

## **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 рекомендаций, 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](http://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 коррупции и борьбе с ней. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи 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](http://www.oecd.org/corruption/acn).

## **О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции**

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

Больше информации на [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan).

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

## Содержание

<b>Сокращения</b> .....	<b>5</b>
<b>Резюме</b> .....	<b>6</b>
Антикоррупционная политика.....	6
Предотвращение коррупции.....	6
Установление уголовной ответственности за коррупцию .....	9
Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Высшее образование.....	9
<b>Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций</b> .....	<b>11</b>
<b>Введение</b> .....	<b>12</b>
<b>Раздел 1. Антикоррупционная политика</b> .....	<b>14</b>
1.1.-1.2. Антикоррупционные реформы, политика и ее реализация, участие общественности.	17
1.3. Повышение уровня знаний и обучение общественности, антикоррупционные исследования .....	28
1.4. Органы, ответственные за предотвращение коррупции и координацию национальной антикоррупционной политики.....	33
<b>Глава 2. Предотвращение коррупции</b> .....	<b>35</b>
2.1. Добропорядочность на государственной службе .....	35
2.2. Добропорядочность политических служащих.....	65
2.3. Добропорядочность органов судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры).....	69
<i>Судебная власть</i> .....	69
<i>Служба публичного обвинения (прокуратура)</i> .....	88
2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе ....	104
2.5. Добропорядочность в государственных закупках .....	127
2.6. Добропорядочность бизнеса .....	136
<b>Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение</b> .....	<b>144</b>
3.1. Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией .....	144
3.2. Процедуры расследования и уголовного преследования .....	178
3.3. Правоприменение.....	185
3.4. Специализированные антикоррупционные органы правоприменения, суды.....	192
<b>Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Высшее образование</b> .....	<b>199</b>
4.1. Введение .....	199
4.2. Антикоррупционная политика.....	208
4.3. Профилактические меры.....	211
4.4. Обеспечение соблюдения установленных норм и требований .....	218
Рекомендации .....	218
<b>Приложения</b> .....	<b>221</b>
Приложение 1. Сравнение положений Закона РК «О противодействии коррупции» о декларировании государственных служащих .....	221
Приложение 2. Справка о результатах уголовного преследования коррупционных преступлений.....	224
Приложение 3. Статистика применения санкций за уголовные коррупционные правонарушения .....	229
<b>Таблицы</b>	
<i>Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга</i> .....	<i>11</i>

Таблица 2. Исследование рисков в сфере предпринимательства, Центр исследований «Сандж».	15
Таблица 3. Положение Казахстана в мировых рейтингах .....	16
Таблица 4. Количество политических и административных государственных служащих .....	40
Таблица 5. Статистика найма на должности государственной службы .....	46
Таблица 6. Должностные оклады государственных служащих категории А-1 .....	49
Таблица 7. Статистика поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией .....	63
Таблица 8. Статистика освобождения судей от должности .....	75
Таблица 9. Статистика дисциплинарных взысканий, примененным к судьям .....	81
Таблица 10. Статистика увольнений, переводов прокуроров .....	99
Таблица 11. Средства, выделенные из республиканского бюджета на проведение научной правовой экспертизы законопроектов .....	106
Таблица 12. Статистика привлечения к ответственности за клевету, оскорбление и распространение заведомо ложной информации .....	122
Таблица 13. Статистика мер наказания, примененных за преступления клеветы и оскорбления в 2016 г. ....	122
Таблица 14. Статистика о размере взысканных судами сумм с журналистов и СМИ за причиненный моральный вред .....	123
Таблица 15. Статистика закупок в государственном секторе Казахстана .....	129
Таблица 16. Статистика «Самрук-Казына» по совокупному объему закупок .....	130
Таблица 17. Статистика обжалования закупок .....	130
Таблица 18. Статистика обжалования по закупкам в «Самрук-Казына» .....	131
Таблица 19. Статистика закупок социальных услуг .....	133
Таблица 20. Статистика уголовного преследования отмывания денег в 2014-2016 гг. ....	156
Таблица 21. Количество уголовных дел, закрытых в связи с деятельным раскаянием .....	161
Таблица 22. Статистика конфискации в делах о коррупционных преступлениях за 2014-2016 гг. (кол-во дел) .....	171
Таблица 23. Статистика ареста и конфискации имущества по отдельным коррупционным преступлениям в 2014-2016 гг. (размер) .....	172
Таблица 24. Статистика относительно взаимной правовой помощи по коррупционным делам ..	184
Таблица 25. Сравнение положений о мере наказания в виде лишения свободы в уголовных кодексах РК .....	187
Таблица 26. Статистика уголовного преследования коррупционных преступлений .....	189
Таблица 27. Статистика привлечения к ответственности высокопоставленных должностных лиц в 2014-2016 гг. ....	189
Таблица 28. Статистика привлечения к ответственности руководителей различного уровня в 2014-2016 гг. ....	189
Таблица 29. Бюджет Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции в 2016-2017 гг. ....	196

## **Вставки**

Вставка 1. Факторы, которые подталкивают предпринимателей использовать коррупционные схемы .....	15
Вставка 2. Статистика применения дисциплинарных взысканий к прокурорам .....	98

## Сокращения

АИС	автоматизированная информационная система
АО	акционерное общество
БДИПЧ/ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВПП	взаимная правовая помощь
ВС	Верховный суд
ВСС	Высший Судебный Совет
ВТО	Всемирная торговая организация
ГП	Генеральный прокурор
ГПК	Гражданско-процессуальный кодекс
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГЧП	государственно-частное партнерство
ЕРДР	Единый реестр досудебных расследований
ЕС	Европейский Союз
ЗоГЗ	Закон «О государственных закупках»
ЗоГС	Закон «О государственной службе Республики Казахстан»
ЗоДИ	Закон «О доступе к информации»
ЗоП	Закон «О прокуратуре»
ЗоПК	Закон «О противодействии коррупции»
ЗоПС	Закон «О правоохранительной службе»
ЗоСС	Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
КИ	конфликт интересов
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
КПССУ	Комитет правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры
КСО	консультативно-совещательный орган
МВД	Министерство внутренних дел
МВРГ	Межведомственная рабочая группа
МОН	Министерство образования и науки
МРП	месячный расчетный показатель
НПА	нормативно-правовой акт
НПО	неправительственные организации
НПП	Национальная палата предпринимателей «Атамекен»
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РГБП	Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц
РК	Республика Казахстан
СВА	служба внутреннего аудита
СЕ	Совет Европы
Сеть ОЭСР	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии
СМИ	средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
LPRC	Центра исследования правовой политики

## Резюме

### Антикоррупционная политика

Казахстан принял новую **Антикоррупционную стратегию** на 2015-2025 гг., которая ориентирована на сокращение уровня коррупции в таких сферах, как государственная служба, квазигосударственный сектор, частный сектор, судебные и правоохранительные органы. На ее основе все центральные государственные органы утвердили ведомственные планы, а местные исполнительные органы – региональные планы по реализации Стратегии. Однако отчет признал **План мероприятий** на 2015-2017 гг., в целом, неадекватным ситуации, поскольку многие из его мероприятий не имеют явной антикоррупционной направленности. Новая стратегия и план не были основаны на тщательном анализе ситуации с коррупцией и ее тенденций, анализе предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, результатах исследований коррупции, в том числе проведенных НПО. Позитивным является подготовка первого **Национального доклада о противодействии коррупции**, который должен стать единым документом для оценки результатов имплементации Стратегии за истекший год.

Хотя отдельные представители гражданского общества смогли принять в участие в разработке Стратегии и донести свою позицию до сведения властей, в целом, **процесс вовлечения общественности** не был полностью открытым, инклюзивным и прозрачным. Отчет признает важность внедрения механизма мониторинга реализации документов антикоррупционной политики и оценки коррупционных рисков. Это важный этап формирования зрелой антикоррупционной политики. Хотя, по мнению экспертов, еще преждевременно делать вывод об эффективности мониторинга и оценки коррупционных рисков.

Казахстан продолжил позитивную практику проведения **секторальных исследований** в области борьбы с коррупцией и отдельных исследований восприятия коррупции в разрезе государственных органов. Но при это не проводится периодическая оценка проблемы коррупции не только в публичном, но и частном секторе, которая бы включала такие компоненты, как наиболее пораженные коррупцией сферы, частота и модели коррупционных практик, субъектный состав коррупционных отношений, виды коррупционных благ. Несмотря на значительное количество **информационных кампаний**, направленных на предотвращение и борьбу с коррупцией, оценка их влияния на динамику качественных и количественных характеристик коррупции не была проведена.

Со времени предыдущего раунда мониторинга, Казахстан провел несколько институциональных реорганизаций **антикоррупционного органа**. В ходе последней, в 2016 г. было образовано Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, в рамках которого действует Национальное бюро по противодействию коррупции. мониторинга. В компетенцию Агентства, как и рекомендовалось, входят формирование и координация реализации антикоррупционной политики. Отсутствует прогресс в исполнении рекомендации в части обеспечения независимости специализированного антикоррупционного органа.

### Предотвращение коррупции

Казахстан продолжил важную **реформу государственной службы**, которая была начата еще во время предыдущего раунда мониторинга, и достиг значительного прогресса в этом направлении. Однако ряд выявленных ранее проблем остаются актуальными, в том числе: сохраняется возможность внеконкурсного набора на госслужбу, а также роль политических органов и их представителей в конкурсных и других процедурах; ответственные секретари (руководители аппаратов) назначаются и увольняются политическими органами; не установлено, на основе каких критериев на последней стадии отбора определяется победитель конкурса; сохраняется практика проведения аттестации, которая подменяет прозрачную систему оценки деятельности служащих; не утверждены новые правила поощрения на основе объективных и прозрачных критериев. Положительным является внедрение новой системы оценки служащих на основе показателей и урегулирование порядка проведения конкурсов, в том числе внутренних.

Новые Закон о противодействии коррупции и Закон о государственной службе расширили положения о предотвращении и урегулировании **конфликта интересов** (КИ). Казахстан, при помощи доноров, разработал и распространил методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе. Агентство по делам госслужбы проводит широкую

разъяснительную работу, что похвально. Есть первые примеры дел выявления нарушений относительно КИ. При этом, определение КИ не в полной мере соответствует международным стандартам. Отчет признал ответственность за нарушение соответствующих норм неэффективной. Как и ранее, отсутствует механизм контроля за соблюдением ограничений после увольнения со службы. Ограничения в части подарков включены в разные законы и требуют дополнительных разъяснений и информирования для обеспечения их эффективного соблюдения. В органах власти созданы **должности уполномоченных по этике**, которые должны играть важную роль в вопросах разъяснения и соблюдения антикоррупционных ограничений. Антикоррупционный закон Казахстана содержит только общее положение о **защите разоблачителей** (лиц, сообщающих о коррупции), которого недостаточно; действующие нормы о защите участников уголовного процесса имеют ограниченное действие и касаются иной категории лиц.

В части **декларирования имущества и доходов** служащих, Казахстан в очередной раз отложил введение новой системы (в этот раз до 2020 года); при этом актуальной остается ранее высказанная критика, что новая система будет касаться доходов и активов, которые облагаются налогом, что не делает ее эффективной, поскольку декларирование для публичных служащих преследует другие цели и требует более широкой информации. Декларации также остаются закрытыми для общества и публикуются лишь по желанию служащего (хотя такая практика и распространена и даже влияет на оценку служащего).

Поскольку в части **добропорядочности политических служащих** был достигнут лишь незначительный прогресс, отчет рекомендует Казахстану установить детальные правила добропорядочности для политических служащих, на которых не распространяется Закон о государственной службе (относительно конфликта интересов, финансового контроля, ответственности за коррупционные и связанные правонарушения), с учетом специфики их статуса и выполняемых функций, а также внедрить эффективный механизм контроля за соблюдением правил добропорядочности политическими служащими.

Относительно **добропорядочности судебной власти**, за последние три года Казахстан провел серьезную работу по модернизации и повышению доверия к судебной системе. Среди прочего, были приняты новые редакции базовых законов, новый Кодекс судейской этики, Положение о Судебном жюри, были введены нормы об оценке профессиональной деятельности судьи. Предпринимаются меры по упрощению судопроизводства, повышению его оперативности, автоматизации деятельности судов с тем, чтобы повысить доступ к правосудию и прозрачность судебной системы. Однако, реформа далека от завершения и большинство ранее указанных проблем остаются актуальными. Среди них: недостаточные гарантии независимости судебной власти и судей как на уровне наивысших нормативных актов, так и на практике; чрезмерная роль политических органов в процессе назначения и освобождения от должности судей; новый порядок формирования Высшего судебного совета хотя и улучшает ситуацию по сравнению с предыдущим регулированием, однако все еще не отвечает международным стандартам; недостаточная открытость и доступность судов для СМИ и общественности; Союз судей не предусмотрен Законом о судебной системе и является добровольной общественной организацией, что, среди прочего, означает, что контроль за соблюдением Кодекса этики выведен за рамки судебной системы. Кроме того, остаются нечеткими основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности; не разделены функции возбуждения дисциплинарного производства и принятия решения по нему; не предусмотрена возможность обжалования решений Судебного жюри в суде.

Четвертый раунд мониторинга Казахстана впервые рассмотрел вопросы **добропорядочности службы публичного обвинения (прокуратуры)**. Эксперты рекомендовали Казахстану, среди прочего, определить в Конституции статус органов публичного обвинения (прокуратуры) и предусмотреть гарантии защиты прокуроров от незаконного вмешательства в их деятельность, гарантируя их автономию, в том числе с точки зрения финансирования. Кроме того, Казахстану следует сократить до минимума внеконкурсные назначения в органы прокуратуры и ввести объективные и прозрачные процедуры и критерии отбора; распространить систему конкурсов на все прокурорские должности и установить в законе четкие, объективные и прозрачные критерии доступа к таким должностям. Следует урегулировать законом: учреждение, реорганизацию и ликвидацию прокуратур, включая специализированные; ежегодную оценку деятельности прокуроров; проведение периодической оценки этических качеств всех прокуроров и соответствия их поведения Кодексу чести сотрудников прокуратуры; перечень оснований и процедуру

привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности, санкции за совершение конкретных проступков и сроки давности; размеры окладов прокуроров и исчерпывающий перечень надбавок к ним, устранив со временем денежное поощрение (премии) прокуроров. Отчет также рекомендует рассмотреть возможность создания прокурорского совета как органа прокурорского самоуправления и ввести обязательное декларирование (без привязки к налоговым обязательствам) имущества, доходов и расходов прокуроров и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций.

В части **антикоррупционной экспертизы** проектов нормативно-правовых актов, Казахстан достиг прогресса в том, что результаты такой экспертизы публикуются, а сама экспертиза проводится государственным органом (Министерством юстиции) как часть общей юридической экспертизы. Вместе с тем такая экспертиза проводится все еще не по всем проектам НПА, как рекомендовалось. Отчет рекомендует Казахстану возобновить разработку новой редакции **закона об административных процедурах**, а также принять и обеспечить применение **административного процессуального кодекса**, который не должен регулировать вопросы привлечения к административной ответственности, а также создать специализированные административные суды для рассмотрения исков частных лиц против публичной администрации.

Казахстан сделал важный шаг, приняв долгожданный **Закон о доступе к информации** в 2015 году и начав его реализацию. Это первый закон о доступе к информации Казахстана. Хотя закон содержит ряд положительных норм, он не соответствует ключевым международным стандартам и передовой практике и должен быть исправлен как можно скорее. Закон пока не работает в полной мере, отсутствует эффективный контроль за его соблюдением. В этой связи отчет рекомендует усилить роль и расширить полномочия Комиссии по доступу к информации, изменив ее статус и обеспечив ее автономию от органов исполнительной власти. Казахстан не выполнил рекомендацию относительно **ответственности за диффамацию**, активно применяя ее на практике, что ограничивало свободу слова и сообщения о коррупции. Новый отчет рекомендует отменить уголовную ответственность за клевету, оскорбление и другие похожие деяния, а в случае временного сохранения такой ответственности, перевести ее в разряд уголовных проступков, исключив возможность применения мер наказания, связанных с ограничением или лишением свободы. Отчет приветствует установление размера судебного сбора по искам, требующим возмещения морального вреда, пропорциональном размере от суммы иска; однако, эта мера пока не привела к существенному улучшению положения дел в этом отношении. Казахстану рекомендуется присоединиться к международной инициативе «Партнерство Открытое правительство» (Open Government Partnership).

В сфере **публичных закупок**, Казахстан продолжил проведение реформ, в том числе с целью расширения прозрачности и внедрения электронных процедур. Новый Закон о государственных закупках сократил перечень исключений из сферы действия закона, но перевел большую их часть в разряд закупок из одного источника. Таким образом, объем неконкурентных закупок остается все еще слишком высоким и должен быть сокращен значительным образом. На уровне закона не были урегулированы закупки национальных управляющих холдингов и других подобных субъектов. Отчет рекомендует Казахстану: далее совершенствовать систему электронных закупок и открыть ее для использования нерезидентами; обеспечить регулярную публикацию обновленной информации о закупках в формате машиночитаемых данных, включая статистику о жалобах и их рассмотрении; ввести прямое обязательное отстранение от закупок за совершение коррупционных правонарушений юридическим лицом или его руководством; усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках; привести содержание обязательных антикоррупционных заявлений в тендерной документации в соответствие с передовой международной практикой. Важно также интенсифицировать обучение для частного сектора и закупочных организаций по вопросам государственных закупок и добропорядочности.

Относительно **добропорядочности бизнеса**, в отчете приветствуется принятие Казахстаном ряда мер, направленных на предотвращение коррупции в квазигосударственном и частном секторах, и особенно то, что антикоррупционные ограничения теперь распространяются и на работников квазигосударственного сектора. Отчет отмечает большой потенциал Хартии предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции, на основе которой планируется принять в том числе типовые кодексы по предпринимательской этике и положительной практике закупок, а также политики и формы по инсайдерской информации, диагностике корпоративного управления,



управления рисками и т.д. Позитивны также разработка Типового кодекса корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием, а также Кодекса корпоративного управления Фонда Самрук-Казына. Отчет рекомендует Казахстану организовать систему мероприятий, направленных на содействие реализации на практике, в тесном сотрудничестве с объединениями предпринимателей и общественными организациями, корпоративных программ соблюдения правил (compliance) с учетом передовой международной практики и стандартов.

## **Установление уголовной ответственности за коррупцию**

В сфере **криминализации коррупции** сохраняются недостатки законодательства, по причине которых Казахстан еще не в полной мере соответствует международным стандартам. Это касается, в частности: сохранения в Кодексе об административных правонарушениях ответственности за получение незаконного материального вознаграждения; наличия денежного порога для уголовной ответственности за получение или дачу взятки; уголовная ответственность не установлена за все элементы составов взяточничества и за торговлю влиянием; предмет коррупционных преступлений не включает нематериальные выгоды; отсутствует действенная ответственность юридических лиц. Казахстан ввел определение иностранных должностных лиц, которое, однако, недостаточно широкое и необходимо уточнить. Казахстан также внедрил новые положения о конфискации, которые в целом соответствуют стандартам; следует усилить гарантии защиты добросовестных приобретателей имущества. Процедуры снятия неприкосновенности не были реформированы.

Отчет также рекомендует Казахстану установить прямо в законодательстве возможность привлечения к ответственности за **легализацию (отмывание) денег** без необходимости предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности за предикатные преступления, а также распространить понятие публичного должностного лица на национальных должностных лиц, которые исполняют важные публичные функции.

Казахстан продемонстрировал высокий уровень **уголовного преследования** коррупционных преступлений, в том числе совершенных высшими должностными лицами. Казахстан также предоставил детальную статистику, которая запрашивалась, и анализ применения положений уголовного законодательства. Отчет также приветствует изменения отдельных положений о привлечении к ответственности за коррупционные преступления, а именно привязку размера штрафа к сумме взятки, обязательный пожизненный запрет на занятия должностей публичной службы в случае привлечения к ответственности за коррупцию, исключение возможности условного освобождения от ответственности в случае коррупционных преступлений и неприменение сроков давности к таким преступлениям. Отчет оценивает эти нововведения как прогрессивные и считает их передовой практикой. Вместе с тем, озабоченность вызывает смещение акцента на финансовые санкции вместо применения лишения свободы за серьезные коррупционные преступления. Ограничение санкций за преступления взяточничества лишь финансовой компенсацией может быть недостаточно сдерживающим. Поэтому отчет рекомендует Казахстану пересмотреть санкции за коррупционные преступления с целью обеспечения их действенности и пропорциональности, в том числе предусмотрев обязательное лишение свободы за особо тяжкие коррупционные преступления.

## **Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Высшее образование**

По признанию властей, система высшего образования РК подвержена высокому риску коррупции и поэтому была выбрана для более тщательного анализа в рамках мониторинга. Мониторинг показал, что области коррупционного риска включают, среди прочего, злоупотребления при распределении бюджетных средств посредством государственных грантов, ненадлежащий порядок учета успеваемости студентов, академическую нечестность при выполнении письменных работ, несоответствие лицензионным и аккредитационным требованиям, отсутствие прозрачности и доступа к информации, в том числе статистическим данным, т.н. «академический инбридинг» в кадровой политике, неконкурентную заработную плату и нарушения установленной процедуры государственных закупок. Несмотря на принятие секторальных и внутривузовских программ по предотвращению и борьбе с коррупцией, ни одна из них не основывается на глубоком и всестороннем изучении добропорядочности и коррупционных рисков в системе высшего образования, в том числе независимых исследованиях.

Отчет рекомендует Казахстану осуществить комплекс мер, включающий разработку нового поколения антикоррупционных программных документов с участием всех заинтересованных сторон, включая общественность, обеспечить большую прозрачность и актуальность работы антикоррупционных комиссий вузов, принять или пересмотреть действующие в вузах правила академической честности, ввести более эффективную систему внутреннего и внешнего мониторинга за исполнением таких правил, диверсифицировать санкции за академическую недобросовестность, установить санкции за мошенничество в процессе аккредитации вузов, устранить возможности для потенциальных нарушений в процессе лицензирования вузов, в том числе путем пересмотра критериев риска с тем, чтобы усилить их эффективность в противодействии коррупции. В дополнение к этому предлагается активизировать преследование правонарушений в сфере высшего образования, в том числе путем должного расследования всех сообщений о фактах коррупции правоохрнительными органами с упором на сложные дела, в которые вовлечены высшие должностные лица, а также на схемы, охватывающие весь сектор, и применения действенных санкций.

## Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций

Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга

Рекомендация Третьего раунда мониторинга Казахстана	Рейтинг степени выполнения предыдущей рекомендации			
	Полностью выполнено	В основном выполнено	Частично выполнено	Не выполнено
1.1.-1.2. Политическая воля и антикоррупционная политика			+	
1.3. Исследования коррупции			+	
1.4. Участие общественности			+	
1.5. Повышение уровня знаний и обучение общественности			+	
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией			+	
2.1.-2.2. Уголовные правонарушения и их элементы			+	
2.3. Определение государственного должностного лица		+		
2.4.-2.5. Санкции, конфискация			+	
2.6. Иммунитеты и сроки давности				+
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь			+	
2.8.-2.9. Применение, толкование и процедура, специализированные правоохранительные антикоррупционные органы			+	
3.2. Добропорядочность на государственной службе			+	
3.3. Обеспечение прозрачности и ограничение дискреции в публичной администрации			+	
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит*	-	-	-	-
3.5. Государственные закупки			+	
3.6. Доступ к информации			+	
3.7. Политическая коррупция*	-	-	-	-
3.8. Добропорядочность судебной власти			+	
3.9. Добропорядочность в частном секторе			+	
<b>ВСЕГО</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>1</b>

\* Темы «Государственный финансовый контроль и аудит» и «Финансирование партий/Политическая коррупция» не охвачены Четвертым раундом мониторинга и поэтому соответствующие рекомендации не оценивались.

## Введение

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 ОЭСР»). Стамбульский план действий охватывает Азербайджан, Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Узбекистан и Украину, 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 был утвержден в сентябре 2011 года, а третьего раунда – в октябре 2014 года. Мониторинговые отчеты включали 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](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm).

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был начат в 2016 году на основе методологии, одобренной странами-участницами Сети. Правительство Казахстана представило ответы на специально подготовленный для Казахстана вопросник четвертого раунда мониторинга в январе 2017 г., а также ответы на дополнительные вопросы в апреле 2017 г. Кроме того, в соответствии с методологией проведения четвертого раунда, ответы на вопросник были получены от неправительственных партнеров, а именно от Центра исследований «Сандж», отделения Transparency International в Казахстане, Internews-Kazakhstan и Центра исследования правовой политики (LPRC).

Визит в страну (г. Астана) состоялся 20-24 февраля 2017 года и включал 11 тематических сессий с представителями государственных органов, в том числе: Администрации Президента, Канцелярии Премьер-министра, Парламента, Верховного Суда, Высшего Судебного Совета, Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, Национального бюро по противодействию коррупции, Генеральной прокуратуры, Комитета национальной безопасности, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства национальной экономики, Министерства финансов, Налогового комитета, Счетного комитета, Комитета финансового мониторинга Министерства финансов, Центральной избирательной комиссии, Академии государственного управления и других ведомств и учреждений.

Секретариат ОЭСР организовал отдельные встречи с представителями гражданского общества, деловых кругов и международных организаций. Встречи с представителями гражданского общества и международных организаций были организованы совместно с Офисом программ ОБСЕ в Астане, а встреча с бизнесом – совместно с Американской торговой палатой. По приглашению Американской торговой палаты, представители мониторинговой группы приняли участие во встрече Совета по улучшению инвестиционного климата, возглавляемого Премьер-министром РК.

Координирующим ведомством от Казахстана выступало Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции; координацию и проведение мониторинга со стороны Казахстана обеспечивали: заместитель Председателя Агентства Шпекбаев А.Ж., сотрудники Департамента антикоррупционной политики и Департамента стратегического развития и международных программ Агентства (Парменова А., Кайралапина Ж., Бекинов Н. и другие).

В мониторинговую группу для проведения четвертого раунда мониторинга Казахстана входили:

- Зураб Саникидзе (Министерство юстиции, Грузия; раздел 1, раздел 2.6.);
- Евгений Смирнов (Европейский банк реконструкции и развития; раздел 2.5.);

- Катерина Кардава (Бюро по делам государственной службы, Грузия; разделы 2.1. - 2.2.);
- Наталья Петрова (программа Агентства международного развития США «Новое правосудие», Украина; раздел 2.3.);
- Эмин Мурсалиев (Главное управления по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре, Азербайджанская Республика; раздел 3);
- Михайло Милованович (аналитик по вопросам добропорядочности образования; раздел 4);
- Любовь Самохина (секретариат Сети ОЭСР; раздел 1, разделы 2.3. и 2.6., раздел 4);
- Дмытро Котляр (секретариат Сети ОЭСР, руководитель группы; разделы 2.1. - 2.2., 2.4. - 2.5., раздел 3 отчета).

Мониторинговая группа хотела бы выразить благодарность правительству Казахстана за отличное сотрудничество в ходе четвертого раунда мониторинга – в особенности, сотрудникам Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции. Мониторинговая группа также благодарна представителям казахских органов власти и неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение, состоявшееся в ходе визита в страну. Мониторинговая группа выражает благодарность Офису программ ОБСЕ в Астане и Американской торговой палате в Казахстане за оказанное содействие в организации и проведении мониторингового визита.

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов по результатам визита в страну, дополнительной информации, представленной правительством Казахстаном 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 13 сентября 2017 года в Париже в штаб-квартире ОЭСР. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга: **из 19 предыдущих рекомендаций Казахстан не выполнил одну рекомендацию, выполнил частично 15 рекомендаций, выполнил в основном одну рекомендацию; ни одна рекомендация не была выполнена полностью.** Две рекомендации предыдущего раунда не оценивались, поскольку Четвертый раунд мониторинга не охватывал соответствующие темы (государственный финансовый контроль и аудит, политическая коррупция). **В результате Четвертого раунда мониторинга были сформулированы 22 новые рекомендации, а семь предыдущих рекомендаций были признаны все еще остающимися в силе.**

Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn). Властям Казахстана предлагается обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия имплементации результатов четвертого 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.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется в рамках реализации Рабочей программы Сети ОЭСР на 2016-2019 гг., которую финансово поддерживают Латвия, Литва, Лихтенштейн, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Швеция.

## Раздел 1. Антикоррупционная политика

### Восприятие коррупции в Республике Казахстан

В 2016 г. индекс восприятия коррупции Transparency International в Казахстане составил 29 баллов, что на один балл больше, чем в 2015 г. Строчка в рейтинге – 131 (из 176). По данным Барометра мировой коррупции Transparency International за 2016 г., 29% респондентов в Республике Казахстан (РК) сообщили, что давали взятки.<sup>1</sup> Для сравнения, в 2013 г. на данный вопрос утвердительно ответили 39,9% респондентов. 37% респондентов ответили, что уровень коррупции снизился, 32% заявили, что не заметили прогресса в борьбе с коррупцией, и 22% не определились в своем мнении.

Восприятие коррупции в разрезе институтов показало, что наиболее коррумпированными считаются правоохранительные органы (35% опрошенных), руководители бизнес компаний (29%), судьи и работники судов (28%). Респонденты признались, что чаще всего платили взятки дорожным полицейским (47%), за получение пособий по безработице (33%), в судах при рассмотрении гражданских дел (31%). Менее трети опрошенных заявили, что давали взятки за устройство на работу в системе образования (23%), за устройство ребенка в детский сад, школу (17%), получение социальных выплат (21%), медицинских услуг (20%), получение официальных документов в госорганах (19%). 46% респондентов дали низкие оценки работе правительства в сфере противодействия коррупции («плохо и очень плохо»), в то время, как 37% оценили работу как «довольно хорошую».

По результатам ежегодного исследования Shaped Survey Всемирного экономического форума, 80% опрошенных молодых казахстанцев назвали проблему коррупции самой актуальной.<sup>2</sup>

По признанию властей, опасность коррупции в квазигосударственном секторе сопоставима с ее масштабами в государственном секторе. Анализ уголовной статистики свидетельствует, что из всех зарегистрированных преступлений в этой сфере 55% совершается в рамках закупок. Между тем их объем в квазигоссекторе по оценкам экспертов в 6-8 раз превышает государственные закупки.<sup>3</sup> В ходе мониторингового визита представители предпринимательского сообщества и гражданских институтов неоднократно подчеркивали неурегулированность квазигоссектора и протекающие из этого коррупционные риски.<sup>4</sup>

Что касается сферы предпринимательства в целом (в РК она включает квазигоссектор и частный сектор), то согласно социологическому исследованию «Деловой климат», проведенному Национальной палатой предпринимателей «Атамекен», опубликованному 31 марта 2017 г., почти каждый второй предприниматель в РК (45%) сталкивался с коррупцией. Из них 84% респондентов считали, что коррупция мешает развиваться, а 16% - что помогает. Лишь 16% респондентов обратились в правоохранительные органы с жалобами на коррупционные схемы, что объясняется, в первую очередь, недоверием к сотрудникам правоохранительных органов.<sup>5</sup> Факторами,

---

<sup>1</sup> Источник: <https://goo.gl/oDbXNG>.

<sup>2</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 18

<sup>3</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 46

<sup>4</sup> Например, внимание мониторинговой группы было привлечено к повышенному уровню коррупции при исполнении государственного задания. Государственное задание регулируется статьей 41 Бюджетного кодекса. Под ним понимается заказ на оказание отдельных государственных услуг, реализацию бюджетных инвестиционных проектов и выполнение других задач, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности государства, юридическим лицам с участием государства в уставном капитале, организациям, входящим в группу Фонда национального благосостояния, Национальной палате предпринимателей РК и ее организациям, определяемым Правительством РК, автономному кластерному фонду, автономным организациям образования и их организациям, определяемым Правительством РК. Согласно Бюджетному кодексу, выполнение государственного задания осуществляется без соблюдения конкурсных процедур, предусмотренных законодательством о государственных закупках.

<sup>5</sup> <https://goo.gl/hhTkws>.

подталкивающими к совершению коррупционных правонарушений в предпринимательской среде, названы: большое количество требований, неисполнимые обязательные требования или административные процедуры государственных органов, завышенная цена разрешительных документов (лицензий, сертификатов, патентов и т.д.), желание предпринимателей уйти от ответственности за нарушение закона, длительные сроки рассмотрения обращений, вынужденные платежи при неблагоприятной административной среде с целью сохранить бизнес, частые проверки, желание получить дополнительное конкурентное преимущество самих предпринимателей.<sup>6</sup>

**Вставка 1. Факторы, которые подталкивают предпринимателей использовать коррупционные схемы**



Источник: исследование Национальной палаты предпринимателей «Атамекен».

Это информация, в целом, подтверждается другими исследованиями, в частности, проведенным в 2015 г. центром «Сандж» о наиболее распространенных рисках в сфере предпринимательства.

**Таблица 2. Исследование рисков в сфере предпринимательства, Центр исследований «Сандж».**

Правовые риски	Доля, %
Недостаточные знания законов и правил	32,0
Сложность административных, разрешительных процедур	31,4
Неисполнение договорных обязательств поставщиками и заказчиками	19,8
Недоступность правовой информации, обучения	19,0
Двойственность толкования норм закона	17,5
Коррупция и вымогательство со стороны госорганов и проверяющих	14,7
Недоступность квалифицированной правовой помощи	11,9
Непредсказуемость действий центральной власти	9,5
Беззащитность перед проверяющими органами	9,4
Неумение составлять договора	9,1
Отсутствие норм, законов, подзаконных актов, прописанных процедур	8,8
Проблемы с работниками и профсоюзами	6,9
Беззаконие местной власти	6,9
Неисполнение договорных обязательств госорганами (по госзакупкам)	6,2
Заинтересованность госорганов в нарушении законов предпринимателями	5,3
Беззащитность перед судом, предвзятость	5,2
Рейдерство	4,5

<sup>6</sup> Источник: <https://goo.gl/Lh1wtq>.

Пиратство, нарушение авторских прав	3,4
Другое (указать)	0,4

Источник: Центр исследований «Сандж», ответы на вопросник мониторинга.

Для международных компаний коррупция является барьером номер один для ведения бизнеса в РК.<sup>7</sup> Согласно их мнению, коррупция распространена в политических кругах страны, а сети патронажа и клиентелизма негативно влияют на бизнес-среду. Кроме того, сложная бюрократия и размытое законодательство ограничивают иностранные инвестиции. По их мнению, коррупция также укоренена в судебной системе. Взятки и неофициальные платежи часто обмениваются в целях получения выгодных судебных решений. Коррупция присутствует на всех стадиях судебного процесса. Суды контролируются интересами правящей элиты, в том числе, отбор судьей, за который даются взятки высокопоставленным чиновникам и администраторам судов. Кроме того, судебные решения легко поддаются влиянию из-за отсутствия независимости судебной системы. Слабая судебная система также создает препятствия для реализации обширной законодательной базы в области борьбы с коррупцией.<sup>8</sup>

Что касается деятельности самих компаний, то по данным Transparency International, крупные корпорации, работающие в РК, показывают низкий уровень прозрачности корпоративной отчетности. В 2014 г., только 13 из 55 компаний придерживались стандартов прозрачности ведения бизнеса более чем на 50%. В 2016 г. только 2 (Evraz Group – 5,2 и ZTE Corporation – 5,9) из 14.

Экспертная группа отмечает лидирующие позиции РК в среднеазиатском регионе в области внедрения электронного государственного администрирования. Портал Электронного Правительства РК содержит важную информацию, среди прочего, по налоговым, коммерческим и лицензионным вопросам. Услуги, предоставляемые электронным способом физическим и юридическим лицам, сокращают прямой контакт с должностными лицами и, тем самым, уменьшают коррупционные риски и бытовую коррупцию. Расширение спектра государственных электронных услуг было высоко оценено как представителями власти, так и гражданского общества. Последние, правда, отмечали, что в сфере предоставления услуг по узакониванию земельной собственности и недвижимости соответствующие органы власти сохранили дискреционные полномочия. Представители гражданского общества также указали на то, что вопреки принятым программам и стратегиям, коррупция не снизилась ни в сфере госзакупок, ни в правоохранительной системе и увеличилась в политической сфере (выборы, регулирование средств массовой информации, преследование активистов).

В первом Национальном докладе о противодействии коррупции, опубликованном в апреле 2017 г.<sup>9</sup> приводится информация о положении Казахстана в отдельных мировых рейтингах за 2016 г.

**Таблица 3. Положение Казахстана в мировых рейтингах**

Рейтинг, организация	Рейтинг/баллы Казахстана	Общее количество стран
Незаконные платежи и взятки, Глобальный индекс конкурентоспособности, Всемирный экономический форум	61 место в 2016 г. (64 место в 2015 г.)	138
«Рейтинг легкости ведения бизнеса», Всемирный банк	35 место в 2016 г. (41 место в 2015 году)	190
«Индекс развития электронного правительства», ООН	28 место в 2014 г. (38 место в 2012 г.)	193
«Индекс восприятия коррупции», Transparency International	29 баллов в 2016 г. (28 баллов в 2015 г.)	176
«Индикаторы качества государственного управления», Всемирный банк	24,5 балла в 2015 г. (19,4 балла в 2013 г.)	212
«Страны переходного периода», Freedom House	6,50 балла в 2016 г. (6,50 балла в 2015 г.)	29

<sup>7</sup> Источник: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/kazakhstan>.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 22



Начало 2017 г. в РК было отмечено арестами высокопоставленных чиновников (были задержаны или арестованы незадолго до этого уволенные замглавы администрации президента республики, министр экономики и руководитель Единого национального пенсионного фонда), а также стартом конституционной реформы. Цель последней, утвержденной в марте 2017 г. (уже после мониторингового визита), усилить роль парламента в государственных делах, в том числе при формировании правительства и управлении экономикой. Состав правительства теперь формируется при участии парламента. При этом Премьер-министр слагает полномочия не перед избранным президентом, как ранее, а перед вновь избранным Мажилисом (нижней палатой парламента). Лично президент может назначать только трех министров – иностранных дел, внутренних дел и обороны. Правительству же переданы полномочия по утверждению госпрограмм и системы финансирования и оплаты труда бюджетников. Президент лишился права отменять или приостанавливать действия актов правительства и премьер-министра. Тем самым всю полноту ответственности за свои акты теперь несет само правительство.

## **1.1.-1.2. Антикоррупционные реформы, политика и ее реализация, участие общественности**

**Рекомендация 1.1.-1.2.** Отчета о третьем раунде мониторинга Казахстана:

*1. 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.*

*2. 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).*

**Рекомендация 1.4.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

*1. 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.*

*2. 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.*

**Антикоррупционная стратегия**

*Разработка и принятие*

**«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.»**

Антикоррупционная стратегия РК на 2015-2025 гг. утверждена Указом Президента РК от 26 декабря 2014 г.<sup>10</sup> и состоит из пяти частей (введение; анализ текущей ситуации; цели и задачи; ключевые направления, основные подходы и приоритетные меры; и мониторинг и оценка реализации). Цель Стратегии - повышение эффективности антикоррупционной политики государства, вовлечение в антикоррупционное движение всего общества путем создания атмосферы «нулевой терпимости» к любым проявлениям коррупции и снижение уровня коррупции. Задачами определены: противодействие коррупции в сфере государственной службы, внедрение института общественного контроля, противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах, предупреждение коррупции в судах и правоохранительных органах, формирование уровня антикоррупционной культуры, развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции. Целевыми индикаторами являются: качество государственных услуг, доверие общества к институтам государственной власти, уровень правовой культуры населения, повышение авторитета страны в международном сообществе и улучшение соответствующих международных рейтингов, в том числе рейтинга РК в Индексе восприятия коррупции «Трансперенси Интернешнл». В вводной части Стратегии делается акцент на комплексные меры превентивного характера, способные коренным образом сократить уровень коррупции и искоренить причины и условия, ее порождающие в разных сферах жизни государства и общества.

При разработке Стратегии был учтен передовой международный опыт и новейшие стратегии Грузии, Молдавии, России, Эстонии и Румынии. В ее подготовке принимали участие Верховный Суд, Национальный Банк, Генеральная прокуратура, Комитет национальной безопасности, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, министерства иностранных дел, внутренних дел, юстиции, финансов, образования и науки, обороны, здравоохранения и социального развития, национальной экономики, энергетики, культуры и спорта, сельского хозяйства, местные исполнительные органы, а также представители «Transparency International», Национальной палаты предпринимателей «Атамекен», политической партии «НурОтан», Института законодательства РК. Проект Стратегии был опубликован на официальном сайте, и любой гражданин и неправительственные организации могли принять участие в его обсуждении. Все поступившие предложения направлялись в рабочую группу, отвечавшую за подготовку Стратегии.

Главным в механизме реализации Стратегии является уполномоченный орган по противодействию коррупции, т.е. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее Агентство), а участвуют в исполнении все государственные органы, организации и учреждения, компании с государственным участием, политические партии, общественные объединения и гражданское общество в целом. Завершающей стадией исполнения Стратегии определено внесение соответствующего отчета на рассмотрение Главе государства. Ежегодный Национальный отчет о реализации Стратегии подлежит размещению в средствах массовой информации<sup>11</sup>. Публикация первого Национального доклада о противодействии коррупции состоялась в апреле 2017 г.

В целях обеспечения поэтапной реализации Стратегии постановлением Правительства от 14 апреля 2015 г. № 234 утвержден **План мероприятий** на 2015 - 2017 гг., который включает помимо 64 собственно антикоррупционных мероприятий также 65 мероприятий в области противодействия теневой экономике.<sup>12</sup> Пунктами 63 и 64 Плана предусмотрено опубликование в СМИ, а также на сайте Агентства отчетов о ходе исполнения Плана. Во исполнение Стратегии (и Плана) всеми центральными государственными органами утверждены ведомственные планы, а местными

<sup>10</sup> Опубликована в Информационно-правовой системе «Әділет»: <https://goo.gl/H78CrS>.

<sup>11</sup> Часть 5 Стратегии.

<sup>12</sup> Источник: <https://goo.gl/WqmoL1>.

исполнительными органами - региональные планы по реализации Стратегии.<sup>13</sup> Среди прочих утвержден также Межведомственный план профилактических мероприятий по предупреждению коррупции в судах и правоохранительных органах на 2016 г.

Что касается **участия представителей гражданского общества**, то в ответах на вопросник, а также в ходе мониторингового визита, представители властей квалифицировали участие гражданского общества в разработке Стратегии как достаточное, значимое и систематическое, но не смогли привести конкретных примеров того, как это участие повлияло на содержание Стратегии и Плана. В качестве реформ, доказавших максимальную эффективность на практике, власти указали на недавно принятый Этический кодекс для государственных служащих (см. более подробно соотв. Главу). Также, согласно мнению властей, отнесение к субъектам коррупционных правонарушений должностных лиц субъектов квазигосударственного сектора обеспечивает предупреждение совершения ими таких правонарушений. Кроме того, на данных лиц, возлагается соблюдение антикоррупционных ограничений, что создает важный профилактический эффект. Приняты ряд новых законодательных актов и внесены поправки в действующие законы (например, «О государственной службе», «Об общественных советах», «О доступе к информации», «О всеобщем декларировании», «О государственных закупках», «О государственном аудите и финансовом контроле», «Об информатизации», а также Предпринимательский кодекс). Реформирован Уголовный Кодекс: теперь к предмету взятки относятся не только имущественные, но и неимущественные блага и преимущества, в том числе в отношении третьих лиц. Планируется раскрытие конечных учредителей компаний в нефте- и горнодобывающих отраслях с 2020 г.

*Вовлечение гражданского общества в формирование и реализацию антикоррупционной политики*

**«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.»**

Как говорилось выше, одним из приоритетных направлений Стратегии является вовлечение в антикоррупционное движение всего общества путем создания атмосферы нулевой терпимости к любым проявлениям коррупции. Согласно новому Закону «О противодействии коррупции» (ЗоПК), вступившему в силу 1 января 2016 г., расширен круг субъектов противодействия коррупции. К ним отнесены, помимо государственных органов, субъекты квазигосударственного сектора, общественные объединения, а также физические и юридические лица. Также введены положения, регламентирующие участие общественности в противодействии коррупции. Например, в соответствии со ст. 23 ЗоПК, физические лица, общественные объединения и иные юридические лица при противодействии коррупции применяют следующие меры: сообщают об известных им фактах совершения коррупционных правонарушений в порядке, установленном законодательством; вносят предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики; участвуют в формировании антикоррупционной культуры; запрашивают и получают в порядке, установленном законодательством, от государственных органов информацию о деятельности по противодействию коррупции; проводят исследования, в том числе научные и социологические; проводят разъяснительную работу в средствах массовой информации и организуют социально значимые мероприятия в этой области.

Возможности активного сотрудничества также дает формат т.н. Открытого соглашения по консолидации усилий по противодействию коррупции<sup>14</sup>, инициированный Агентством. Обратная связь с гражданским обществом обеспечивается посредством проведения видеоконференций и

<sup>13</sup> Например, Акиматом города Алматы (см. <https://goo.gl/1xnZin>), Акиматом Павлодарской области (см. <https://goo.gl/KDS1Av>), Акиматом Западно-Казахстанской области (см. <https://goo.gl/H2YRfd>), Акиматом Восточно-Казахстанской области (см. <https://goo.gl/FzUWqU>).

<sup>14</sup> Т.е. любой желающий участвовать в противодействии коррупции может присоединиться к соглашению Данные об участниках соглашения доступны на сайте «Адалдык аланы» (<http://adaldyk.kz/index.php/agreement>).

обсуждения наиболее актуальных вопросов и путей их решения. На сегодняшний день участниками Соглашения являются свыше 39 тыс. организаций и 54 тыс. граждан. Власти указывают, что Общественный совет по противодействию коррупции при Агентстве также принимает активное участие в реализации Стратегии, в том числе с привлечением неправительственных организаций.

В 2016 г. начата реализация проекта государственного социального заказа «Гражданский контроль». Его целью является вовлечение НПО в комплекс мероприятий по профилактике коррупции, в том числе по антикоррупционному мониторингу, формированию антикоррупционной культуры путем создания общественных приемных во всех регионах страны, где представители НПО ежедневно вырабатывают механизмы преодоления административных барьеров, регистрируют факты превышения власти, завышения цен при госзакупках и т.д. В рамках проекта в общественные приемные к настоящему моменту обратилось свыше 1000 граждан, из них порядка 300 обращений направлялись в письменном виде. В рамках «Гражданского контроля» проведены научно-практические конференции, семинары, круглые столы и форумы предпринимателей. Каждое мероприятие стало дискуссионной площадкой для социальных групп по обсуждению актуальных вопросов противодействия коррупции.<sup>15</sup>

В целях создания атмосферы нетерпимости к любым проявлениям коррупции и продвижения антикоррупционной культуры в обществе в 2017 г. предусматривается выделение гранта для НПО. Ожидается, что его средства будут использоваться на организацию мероприятий, повышающих информированность населения о порядке предоставления государственных услуг, производство роликов по формированию антикоррупционной культуры, формулирование рекомендации и т.д.

Введено материальное поощрение граждан, сообщающих о фактах коррупции. В 2016 г. поощрено 185 лиц на сумму 27 млн. тенге,<sup>16</sup> что, как считают власти, свидетельствует о действенности этого института на практике.

#### *Мониторинг и оценка реализации*

***«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).»***

Необходимым условием достижения целей Стратегии является оценка ее исполнения и мониторинг, предметом которого определена деятельность государственного органа(ов), организаций, субъектов квазигосударственного сектора, регулирующих порядок взаимодействия в определенной сфере. Мониторинг осуществляется уполномоченным органом по противодействию коррупции, т.е. Агентством, а также иными субъектами противодействия коррупции, т.е. государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора, общественными объединениями, физическими и юридическими лицами (всеми, кроме Агентства, по собственной инициативе).<sup>17</sup> Результаты мониторинговой деятельности оформляются по форме и должны содержать определенные данные.<sup>18</sup> Агентство постоянно рассматривает и анализирует результаты мониторинга, формирует ежеквартальные отчеты и размещает их на своем сайте.

Антикоррупционный мониторинг подразделяется на внутренний и внешний. **Внутренний мониторинг и оценка** проводятся непосредственно исполнителем соответствующего мероприятия.

---

<sup>15</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 64

<sup>16</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 65

<sup>17</sup> В соответствии с Правилами проведения антикоррупционного мониторинга от 19 октября 2016 №13.

<sup>18</sup> Информацию о предмете антикоррупционного мониторинга, данные физических, юридических лиц, проводящих антикоррупционный мониторинг, период проведения мониторинга; количественные и качественные показатели, характеризующие состояние и причины возникновения коррупции в деятельности государственных органов, организаций, субъектов квазигосударственного сектора; оценку, выводы и предложения по улучшению принимаемых антикоррупционных мер субъектами противодействия коррупции.

Наряду с этим, Агентство, как уполномоченный орган по противодействию коррупции, координирует исполнение Плана мероприятий и готовит ежегодный (а также ежеквартальный) сводный отчет. По итогам анализа в 2015 г. госорганами выполнено 30 мероприятий, не выполнено – 2.<sup>19</sup> По итогам 2016 г. выполнено 36 мероприятий. Власти сообщают, что при оценке исполнения Стратегии учитывались качество и своевременность исполнения мероприятий, а также достижение целевых индикаторов, определенных Стратегией.

**Внешний мониторинг** проводится специально созданной группой, в состав которой входят представители общественности, средств массовой информации, государственных органов, Национальной палаты предпринимателей.<sup>20</sup> Состав и полномочия группы утверждены приказом Министра по делам государственной службы (состав обновлён приказом от 18 января 2017 г.). При оценке группа руководствуется Положением. В 2016 г. проведено 3 заседания группы. В ноябре 2016 г. ей осуществлялись выезды в города Уральск и Кызылорда. Результаты внешней оценки направляются в государственные органы для дальнейшей работы по реализации Стратегии. По итогам анализа, группа признала исполнение Стратегии удовлетворительным.<sup>21</sup> Аналогичные специальные мониторинговые группы созданы на региональном уровне.

Результаты антикоррупционного мониторинга могут являться основанием для проведения внутреннего и/или внешнего анализа коррупционных рисков. Так, за 2016 г. профильная деятельность на наличие коррупционных рисков проанализирована 5 центральными и 16 местными исполнительными органами власти. По их итогам какие-либо риски не установлены.<sup>22</sup> За этот же период Агентство отчиталось о внешнем анализе коррупционных рисков<sup>23</sup> среди прочего: 1) в деятельности Департамента организационно-мобилизационной работы Генерального штаба Вооруженных сил и подчиненных ему местных органах военного управления, 2) в сфере субсидирования малого и среднего бизнеса, 3) в деятельности Комитета административной полиции Министерства внутренних дел, управлений административной полиции и местной полицейской службы ДВД городов Астана, Алматы, областей и на транспорте, и 4) в деятельности Министерства энергетики, его ведомств и их территориальных подразделений. На местах внешнему анализу подверглась деятельность 158 территориальных подразделений, подведомственных организаций центральных государственных и местных исполнительных органов. В результате выявлены системные недостатки, характерные для большинства госорганов, а именно: несовершенство процедур оказания госуслуг, наличие дискреционных полномочий в нормативно-правовых актах и конфликт интересов. Из внесенных Агентством 2257 рекомендаций, по информации Агентства, выполнено 1516 (70%).<sup>24</sup> Отчёты публикуются на интернет-ресурсе Агентства (<http://kyzmet.gov.kz/ru>).

Власти считают, что введение института антикоррупционного мониторинга обеспечивает принятие госорганами мер по устранению причин и условий коррупции. Так, по итогам мониторинга выявляются сферы и органы, наиболее подверженные коррупции, вырабатываются рекомендации. В рамках их исполнения вносятся изменения в законодательство в части устранения коррупциогенных норм и коллизий, принимаются меры по повышению доступа граждан к информации о деятельности госорганов, снижаются административные барьеры при оказании государственных услуг и т.д. Что касается Агентства, власти сообщают, что проведением мониторинга и оценкой рисков занимаются 6 сотрудников.

---

<sup>19</sup> Вышеуказанный отчет 15 апреля 2016 года размещен на официальном интернет-ресурсе Агентства (см. <https://goo.gl/rxvvrPx>), а также опубликован в газетах «Казправда» (19 апреля 2016 года) и «Егемен Қазақстан» (23 апреля 2016 года).

<sup>20</sup> Руководителем группы избран президент Объединения юридических лиц "Гражданский Альянс Казахстана". Формы работы группы – проведение заседаний, внесение государственным органам замечаний и рекомендаций, выезды в регионы.

<sup>21</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 12.

<sup>22</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 31

<sup>23</sup> На основании Правил проведения внешнего анализа коррупционных рисков, утвержденных указом Президента РК от 29 декабря 2015 г. No 155.

<sup>24</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 31

Первый Национальный доклад о противодействии коррупции был опубликован в апреле 2017 г. Его цель состоит в объективном анализе результатов антикоррупционной политики страны и выработке практических мер по устранению коррупции<sup>25</sup>.

### **Общественные и экспертные советы**

**«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.»**

Власти сообщают о принятии в 2016 г. поправок к Закону «Об общественных советах», в соответствии с которым советы создаются как на местном уровне (в областях, городах), так и на национальном (в различных сферах деятельности). Советы формируются рабочими группами, возглавляемыми на республиканском уровне первым руководителем соответствующего государственного органа, а на местном – руководителем местного представительного органа. Представительство от гражданского общества составляет не менее двух третей от общего числа членов рабочей группы и формируется на основе предложений некоммерческих организаций и граждан. На сегодняшний день создано 229 общественных советов с общей численностью порядка 4000 человек, в том числе 16 советов на республиканском уровне и 213 – на региональном уровне. По словам властей, в составе советов республиканского уровня 75% членов составляют представители гражданского сектора, избранные на конкурсной основе. В целях совершенствования их деятельности на основании предложений советов, государственных органов и международных организаций подготовлен проект Типового положения об Общественном совете.

Также 16 ноября 2015 г. принят Закон «О доступе к информации». Законом расширен перечень сведений, доступ к которым не подлежит ограничению. Это, в частности: данные о пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов, чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, их последствиях, а также стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях, фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, о фактах совершения актов терроризма и др.

### **Публичное обсуждение проектов нормативно-правовых актов**

**«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.»**

Закон «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. предусматривает две процедуры публичного обсуждения проектов нормативно-правовых актов (НПА): 1) проекты НПА, затрагивающие интересы субъектов частного предпринимательства, проходят обязательное согласование с Национальной палатой предпринимательства и ее территориальными подразделениями<sup>26</sup>; а 2)

---

<sup>25</sup> <https://goo.gl/jxgSYb>.

<sup>26</sup> Власти сообщают, что статьей 19 Закона «О правовых актах» установлено, что органы-разработчики направляют проект НПА, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства и Национальную палату предпринимателей с обязательным приложением пояснительной записки для получения экспертного заключения, в том числе при каждом последующем согласовании проекта с заинтересованными государственными органами. Орган-разработчик при согласии с экспертным заключением вносит в проект соответствующие изменения/дополнения. В случае несогласия орган-разработчик в срок не более десяти рабочих дней со дня получения экспертного заключения направляет в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства, Национальную палату предпринимателей ответ с обоснованием причин несогласия. Такие ответы с обоснованием являются обязательным приложением к проекту до его принятия. Пунктом 34-1 Регламента Правительства от 2002 г. предусмотрено, что государственный орган-разработчик в течение семи рабочих дней со дня поступления экспертных заключений от Национальной палаты

проекты НПА, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, проходят обязательное согласование с общественными советами.<sup>27</sup> Кроме того, Закон от 16 ноября 2015 г. «О доступе к информации» предусматривает обязательную публикацию проектов НПА на интернет-ресурсах обладателей информации и разработчиков проектов.<sup>28</sup> Этот же закон обязывает обладателей информации публиковать проекты НПА для обсуждения в разделе «Открытые НПА» веб-портала «Открытое правительство»<sup>29</sup> (<https://legalacts.egov.kz/>).

Власти дополнительно сообщают о работе по созданию информационной системы «Е-законодательство» в целях повешения оперативности формирования отчетности и открытости законопроектной деятельности и предоставления оперативно-справочной информации о статусе плана законопроектной работы в режиме онлайн. Данную систему планируется внедрить до конца 2017 г.

## Выводы

Мониторинговая группа приветствует принятие **Антикоррупционной стратегии РК на 2015-2025 гг.** и усовершенствование или принятие на ее основе новых законодательных и иных актов в области противодействия и борьбы с коррупцией. Очевидно, что устранен один из главных недостатков предыдущих программ в этой области – их четкая карательная направленность. В этом свете новая Стратегия выгодно отличается тем, что ориентирована на осуществление комплексных мер превентивного характера, способных сократить уровень коррупции в таких сферах, как государственная служба, квазигосударственный сектор, частный сектор, судебные и правоохранительные органы. Также следует положительно оценить принятие всеми центральными государственными органами ведомственных планов, а местными исполнительными органами - региональных планов по реализации Стратегии.

Что касается Плана мероприятий на 2015-2017 гг., то большинство представителей гражданского общества назвали его неадекватным. Мониторинговая группа с такой оценкой, в целом, согласна. Эксперты также отмечают, что План совмещает в себе меры, направленные не только на противодействие коррупции, но и теневой экономике. Группа также выражает сомнение в том, что многие из перечисленных в Плана мероприятий имеют явную антикоррупционную направленность.

В этой связи следует напомнить ту часть рекомендации, которая указывает на необходимость проведения тщательного анализа ситуации с коррупцией и ее тенденций, а также анализа предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, результатов исследования о коррупции, в том числе проведенных НПО. К сожалению, властями не продемонстрированы доказательства того, что такой анализ проводился и послужил отправной точкой при разработке Стратегии и Плана.

Мониторинговая группа также с интересом изучила первый Национальный доклад о противодействии коррупции. Представляется, что доклад подобного уровня должен не только подлежать публикации в средствах массовой информации и на сайте Агентства, что само по себе является показателем ответственной и открытой государственной антикоррупционной политики, но подлежать всестороннему обсуждению, в том числе с привлечением всех заинтересованных сторон, включая гражданское общество и неправительственные организации. Более того, эксперты отмечают, что в пункте 5 Стратегии предусматривается подготовка «ежегодного национального отчета о реализации документа» (т.е. Стратегии). В целях реализации данного положения, властями РК должен готовиться второй параллельный доклад посвященной той же тематике и охватывающий тот же отчетный период. В настоящее время подготовлен и опубликован только один подобный доклад о реализации стратегии за 2015 г. Эксперты полагают, что подобный подход не является эффективным и предлагают РК сосредоточиться в будущем на подготовке

---

предпринимателей РК, аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства размещает их на своем интернет-ресурсе, а в случае несогласия с ними размещает *аргументированные* обоснования причин непринятия.

<sup>27</sup> Статья 20 «Особенности разработки и принятия нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан» Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах».

<sup>28</sup> Подпункт 5) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации».

<sup>29</sup> Пункт 4 статьи 17 там же.

только одного национального годового доклада или отчета о реализации стратегии, который бы оценивал результаты ее имплементации за истекший год.

Что касается **участия гражданского общества** в разработке и принятии Стратегии, мнения, заслушанные мониторинговая группой, разнятся. В ходе визита некоторые представители общественности заявили, что принимали участие в обсуждении на диалоговых площадках, организованных госорганами и политическими партиями, а также направляли свои рекомендации на сайт разработчика.<sup>30</sup> По мнению других, процесс подготовки был максимально закрытым, и обратная связь по комментариям и предложениям была недостаточной. Экспертам представляется очевидным, что не все представители гражданского общества смогли принять участие в разработке Стратегии и донести свою позицию и озабоченность проблемой коррупции до сведения властей. Таким образом, процесс обсуждения не был полностью открытым, инклюзивным и прозрачным. То же можно сказать о вкладе институтов гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики: несмотря на то, что отдельные меры по вовлечению общественных организаций, как показано выше, предпринимались, отсутствие информации о конкретных практических результатах этой деятельности на сегодняшний день свидетельствует скорее о незначительном прогрессе в выполнении соответствующих частей рекомендации.

Эксперты призывают поддерживать постоянный диалог с гражданским обществом при разработке концептуальных и стратегических, а также программных документов в сфере борьбы с коррупцией, в том числе путем увеличения представительства НПО в Общественном совете по вопросам деятельности органов по делам государственной службы и противодействию коррупции<sup>31</sup>, а также обязательном включении представителей НПО в состав Комиссии при Президенте РК по вопросам противодействия коррупции<sup>32</sup>. Эксперты призывают держать этот вопрос на постоянном контроле<sup>33</sup>. Власти РК утверждают, что представители гражданского общества в настоящий момент вовлечены в разработку Плана мероприятий на 2018-20 гг.

Активное **внедрение механизма мониторинга**, в том числе при участии общественности, и оценки коррупционных рисков является важным этапом формирования зрелой антикоррупционной политики. Эксперты отмечают, что условием надлежащего мониторинга в РК определена его открытость. Мониторинговые отчеты в обязательном порядке доводятся до сведения населения путем публикации на сайте Агентства, а рекомендации, составленные по итогам мониторинга и анализа рисков, подлежат исполнению в течение шести месяцев согласно специально составленному плану.

Несмотря на эту положительную тенденцию, представляется преждевременным делать вывод об эффективности мониторинга и оценки коррупционных рисков. Во-первых, согласно Положению об Агентстве, его рекомендации не являются обязательными.<sup>34</sup> Эксперты считают это недостатком, значительно снижающим эффективность проводимой работы, который следует исправить.

---

<sup>30</sup> По их рекомендации в Стратегию были включены: 1) декларирование доходов, расходов, активов и имущества госслужащими (отложено до 2020 г.), 2) усиление работы с гражданским обществом, вовлечение общества в процесс принятия решений (новые редакции законов «О доступе к информации», «Об общественных советах», «О противодействии коррупции»), 3) введение антикоррупционного образования, т.е. обучающих курсов со школьного возраста, ликвидация правового нигилизма, повышение правовой грамотности, проведение разъяснительной работы в средствах массовой информации. Рекомендации, не включенные в Стратегию, касались: 1) конфискация имущества, если чиновник не может объяснить его происхождение, 2) антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, и 3) подотчетности национальных компаний.

<sup>31</sup> Состав Общественного совета по вопросам деятельности органов по делам государственной службы и противодействию коррупции опубликован по ссылке: <https://goo.gl/ky69Fs>.

<sup>32</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2002 года №839 «Об образовании Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции». Текст документа доступен по ссылке <https://goo.gl/a6B3Fm>.

<sup>33</sup> Власти РК отмечают, что в настоящее время в состав Комиссии входят представители гражданского общества.

<sup>34</sup> Для сравнения, представления об устранении нарушений, выявленных по результатам проверки по вопросам госслужбы, вносимые Агентством, являются обязательными для исполнения (см. пункт



Во-вторых, отсутствие опубликованных отчетов об исполнении рекомендаций, ставят под сомнение статистику 70% (1520)<sup>35</sup> выполнения всех рекомендаций Агентства, включая центральный и региональный уровни. Так, мониторинговой группе были предоставлены материалы, подтверждающие исполнение всего 10 рекомендаций, адресованных центральным государственным органам, из 1520.

В-третьих, за исключением протоколов заседаний, результаты внешнего мониторинга, осуществляемого Специальной мониторинговой группы представлены не были, так что оценить масштаб проведенной работы не представляется возможным. Представители гражданского общества также подтвердили, что не располагают информацией о деятельности группы и результатах ее работы в течение двух лет с момента создания в 2015 г.

В-четвертых, сведения о регулярном мониторинге со стороны гражданского общества, т.е. проведении *независимого* мониторинга, отсутствуют. Таким образом, эта часть рекомендации была выполнена лишь частично.

Эксперты призывают РК способствовать активизации роли НПО, СМИ, гражданских активистов в проведении всестороннего и комплексного независимого мониторинга и внешней оценки процесса реализации Антикоррупционной стратегии, а также поощрять и мотивировать НПО и СМИ в проведении антикоррупционных и журналистских расследований, активизировать их роль и участие. Представляется также желательным пересмотреть практику разработки и подготовки ежегодного Национального доклада о противодействии коррупции как на законодательном, так и на практическом уровне, предусмотрев проведение со стороны НПО и СМИ альтернативного мониторинга, антикоррупционных исследований и предоставление такой информации рабочей группе по подготовке доклада, обязательное общественное обсуждение проекта доклада (с определением разумного и достаточного срока для предоставления комментариев и предложений) и других мер, направленных на максимальное вовлечение всех заинтересованных сторон в этот процесс.

Экспертная группа приветствует принятие поправок к **Закону «Об общественных советах»**, изменивших подходы к процедуре их формирования с тем, чтобы обеспечить широкое участие общественных институтов и граждан в принятии решений государственными органами как на республиканском, так и на местном уровнях, как того требует рекомендация. Тем не менее, по словам представителей гражданского общества, при создании советов допускались и допускаются нарушения закона и процедуры организации.

В частности, в некоторых случаях функции председателей советов возлагаются на действующих секретарей маслихатов. В состав советов нередко включаются представители лояльного гражданского общества по рекомендации исполнительных или представительных органов власти. Роль акиматов и маслихатов также остается значительной в обеспечении деятельности советов и принятии решений по важным вопросам местного сообщества и проектам НПА, что негативно влияет на автономию советов.

В некоторых случаях советы выполняют формальную и декларативную роль при органах исполнительной власти. Тем не менее, в таких городах, как Алматы, Усть-Каменогорск, Караганда и др., общественные советы функционируют в качестве экспертной и диалоговой площадки и являются хорошим каналом взаимодействия между органами власти и населением.

В ходе мониторинговой миссии установлено, что общественные советы не всегда имеют кадровый и экспертный потенциал для обеспечения действительно полноценного обсуждения, поэтому согласование проектов с их участием часто является формальным (то есть без последующих изменений и дополнений).

Эксперты принимают во внимание, что закон «Об общественных советах» является новым для РК и, соответственно, требует больше времени для полноценного выполнения его требований, а также определенного уровня готовности как гражданского общества, так и государственных органов.

---

43 Положения об Агентстве. Эксперты приветствуют предложение сделать такие рекомендации обязательными, которое прорабатывается в рамках законопроекта по внесению изменений в антикоррупционное законодательство.

<sup>35</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 31

Поэтому представляется необходимым продолжать отслеживать динамику его реализации, а также мер, разрабатываемых в настоящий момент и направленных на повышение эффективности советов<sup>36</sup>, а также прозрачности конкурсного отбора членов рабочих групп, ответственных за формирование советов, путем введения института наблюдателей. Необходимо добиваться обеспечения реальной, а не декларативной автономии, профессионализма и потенциала советов, в том числе путем пересмотра правил и процедур отбора и ротации их членов, определения источников материально-технического обеспечения их деятельности, разработки процедур активного вовлечения в процессы принятия государственных решений, в том числе в сфере противодействия коррупции. Предполагается, что в дальнейшем деятельность экспертных советов рассматриваться в рамках данного доклада не будет.

Эксперты квалифицируют принятие Законов «О правовых актах» и «О доступе к информации» как важные шаги в направлении вовлечения общественности в **процесс разработки НПА**, в том числе в антикоррупционной сфере. Тем не менее, реформы носят половинчатый характер.

Согласно Закону «О правовых актах», практика обязательного обсуждения распространяется только на НПА, затрагивающие субъекты частного предпринимательства или касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, а само обсуждение имеет ограничения, т.е. согласования предусмотрены только с Национальной палатой предпринимателей (и ее территориальными подразделениями) и общественными советами, соответственно.

Далее, несмотря на то, что процедуры публичного обсуждения предусмотрены Законом «О правовых актах», на практике, как выяснили эксперты, они работают без должного эффекта и во многих случаях остаются декларативными или символическими. Срок, установленный для обсуждения, недостаточен (по законодательству - не менее 10 рабочих дней с момента размещения проекта, по факту во многих случаях на общественное обсуждение отводится только 10 дней<sup>37</sup>).

Государственные органы - разработчики НПА не обязаны мотивировать свое решение относительно поступивших предложений за исключением тех, что касаются субъектов частного предпринимательства и информировать об этом заявителя.

Правила размещения проектов НПА и их обсуждение на веб-портале регламентированы на уровне подзаконного акта – приказа Министра информации и коммуникаций.<sup>38</sup>

Количество пользователей веб-портала «Открытое правительство», по словам гражданского общества, невелико, информационные кампании среди населения не проводятся, поэтому пока этот канал общественного обсуждения также работает слабо. НПО и СМИ также обращают особое внимание на отсутствие обратной связи и общей заинтересованности у разработчиков в изменении проектов НПА, что в некоторых случаях оборачивается негативными последствиями.<sup>39</sup>

Мониторинговая группа призывает к более существенному, эффективному и систематическому диалогу с институтами гражданского общества и учету их мнения на практике по проектам НПА и

---

<sup>36</sup> Подготовка аналитического отчета Гражданским Альянсом Казахстана с конкретными рекомендациями, которые будут озвучены на конференции в сентябре 2017 г., а также на Первом Республиканском Мажилисе общественных советов в ноябре 2017 г., разработка методических пособий, проведение обучающих мероприятий с участием международных организаций и экспертов, организация республиканских семинаров и т.д.

<sup>37</sup> Экспертной группе был приведен пример, когда на общественные консультации по поправкам в Закон о Средствах массовой информации было отведено 2 дня.

<sup>38</sup> Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА».

<sup>39</sup> Так, в мае 2016 г. отсутствие общественного обсуждения проекта Земельного кодекса привело к митингам, арестам правозащитников и задержаниям журналистов, после чего последовала реорганизация профильного министерства в сфере информации и коммуникаций. В декабре 2016 г. аналогичная ситуация возникла с проектом закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия терроризму и экстремизму», который предполагал введение внутренней регистрации по месту фактического проживания для граждан. Из-за отсутствия достаточных сроков и эффективной процедуры обсуждения, разъяснения закона, реализация некоторых норм вызвало негодование и возмущение жителей страны.

конкретно, касающимся формирования и реализации антикоррупционной политики, в том числе путем увеличения срока обсуждения, введения обязанности для государственных органов-разработчиков проектов НПА предоставлять мотивированные объяснения по поступающим предложениям и публиковать все предложения и решения по ним на интернет-ресурсе и т.д. Эта часть рекомендации, таким образом, признается выполненной частично.

**В целом, рекомендацию 1.1-1.2. и рекомендацию 1.4. Казахстан выполнил частично, и они остаются в силе как рекомендации №№ 1 и 2.**

Мониторинговая группа напоминает, что, согласно международным стандартам, государство несет основную ответственность за разработку и реализацию антикоррупционной политики, охватывающую все сферы жизнедеятельности общества и государства. В этой связи, эксперты обращают внимание на то, что Антикоррупционная Стратегия, в соответствии с ее вводящей частью, должна «предусматривать разработку и осуществление комплекса разносторонних и последовательных антикоррупционных мер, и тем самым обеспечить максимальное снижение коррупции на всех уровнях государственной власти, а также в частном секторе».

В Стратегии говорится о необходимости «системного противодействия коррупции», очевидной потребности в «целостной антикоррупционной стратегии» и содержится призыв «наконец-то определиться с подходами к вопросам противодействия коррупции в частном секторе». <sup>40</sup> В документе также признается, что вмешательство государства в деятельность субъектов предпринимательства должно основываться на четком понимании сферы распространения коррупции и круга лиц, подпадающих под ее определение (пункт 2.2).

Мониторинговая группа приветствует тот факт, что противодействие коррупции в частном секторе определено в качестве одного из ключевых направлений Стратегии на 2015-2025 гг. (см. пункт 4.3). Тем не менее, это направление, с точки зрения экспертов, не подкрепляется в должной мере основополагающими принципами и правовыми, превентивными и организационно-распорядительными мерами.

Во-первых, в Стратегии не закреплён принцип приоритетной ответственности государства за разработку и реализацию антикоррупционной политики, охватывающую все сферы, в том числе, частный сектор.

Во-вторых, меры, направленные на противодействие коррупции в частном секторе прописаны в Стратегии недостаточно четко, а сферы ответственности соответственно государства и бизнес-сообщества не распределены.

В-третьих, в План мероприятий на 2015-2017 гг., т.е. рассчитанный на три года и охватывающий, в том числе, квазигосударственный и частный секторы, включены всего четыре мероприятия, значимость которых для борьбы с наиболее вопиющими проявлениями коррупции в сфере предпринимательства не вполне очевидны (см. мероприятия 33-36), и их цель не корреспондируется с задачами противодействия коррупции, как они определяются в пункте 4.3 Стратегии.

В-четвертых, озабоченность вызывает тот факт, что ЗоПК не регулирует в должной мере общественные отношения в сфере противодействия коррупции в частном секторе. Это следует из содержания статьи 1 ЗоПК, которая разъясняет такие понятия, как «коррупция», «должностное лицо», «лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций» и «лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций». Из анализа соответствующих положений можно сделать однозначный вывод, что термин «коррупция» не применим к коррупционным правонарушениям в частном секторе.

Также не совсем понятно, каким образом положения статьи 15 ЗоПК о «Конфликте интересов», затрагивающие исключительно публичный и квазигосударственный секторы (как это следует из пункта 1 статьи 15) могут использоваться в качестве меры противодействия коррупции в частном секторе (как того требует статья 16 ЗоПК, а также статья 15 Предпринимательского кодекса, которая не содержит автономного определения конфликта интересов).

---

<sup>40</sup> Экспертная группа обращает внимание на то, что призыв «выработать меры противодействия «корпоративной коррупции»» содержался еще в Указ Президента РК «О дальнейших мерах по борьбе с коррупцией» от 22 апреля 2009 г.

В-пятых, (формирование и) координация антикоррупционной политики в частном секторе и взаимодействие с представителями предпринимательского сообщества в целях противодействия коррупции не входят в полномочия Агентства или иного уполномоченного государственного органа (ни согласно Положению об Агентстве, ни согласно ЗоПК).

И наконец, в-шестых, в Национальном докладе о противодействии коррупции отсутствует анализ коррупционных рисков в сфере предпринимательства, что не позволяет квалифицировать его как всеобъемлющий документ по проблеме коррупции к РК.<sup>41</sup> Мониторинговая группа приглашает РК принять необходимые меры, включая законодательные, для того, чтобы разработать и осуществить по-настоящему системную, эффективную и соответствующую мировым стандартам политику противодействия коррупции и подкрепить ее механизмами и институтами, охватывающими, в том числе, частный сектор.

### **Новая рекомендация № 3**

*Признать на уровне документов государственной антикоррупционной политики ответственность государства за разработку и осуществление целостной антикоррупционной политики, среди прочего, в частном секторе, распространить определение термина «коррупция» на частный сектор, наделить специализированный государственный орган полномочиями по формированию и координации антикоррупционной политики в частном секторе во взаимодействии с субъектами предпринимательства.*

### **1.3. Повышение уровня знаний и обучение общественности, антикоррупционные исследования**

**Рекомендация 1.3.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

- 1. 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.*
- 2. Рассмотреть возможность возложения координирующей роли в сфере оценки ситуации с коррупцией и проведения исследований на орган, ответственный за исполнение антикоррупционной стратегии.*

**Рекомендация 1.5.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

- 1. Обеспечить проведение оценки влияния информационных кампаний на динамику качественных и количественных характеристик коррупции.*
- 2. 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*

<sup>41</sup> Эксперты принимают во внимание, что Национальная палата предпринимателей «Атамекен» на регулярной основе осуществляет подготовку и ведение независимого рейтинга «Деловой климат», в котором, в том числе, проводится периодическая оценка уровня коррупции в частном секторе (См. также соотв. Главу настоящего доклада).

## Оценка проблемы коррупции

Власти сообщают, что при оценке распространенности коррупции и разработке Стратегии учитывались показатели странового индекса, который формируется на основе данных правовой статистики в разрезе госорганов. Также проводились социологические исследования с целью определения индекса восприятия коррупции, характеризующего общественное мнение о состоянии коррупции в государственных органах, составленного на основе следующих показателей: оценки восприятия уровня коррупции, оценки уровня удовлетворенности антикоррупционной политикой государства, оценки информационной открытости государственных органов. Ссылки в частности делаются на следующие исследования:

- в 2015 г. ТОО «ПРЭКО Консалтинг» проведено исследование по определению индекса восприятия коррупции в РК.<sup>42</sup> Результаты показали, что уровень доверия к антикоррупционной политике государства в целом составил 57,9%, к антикоррупционной политике центральных государственных органов – 64,8%, к антикоррупционной политике местных исполнительных органов – 51%. Власти считают, что с учетом результатов аналогичного исследования, проведенного в 2013 г., наблюдается положительная тенденция уровня доверия к антикоррупционной политике государства с 52,0% до 57,9%;
- «Исследовательским институтом «Общественное мнение» оценена эффективность мер, направленных на противодействие коррупции в стране в целом и в разрезе центральных государственных органов, регионов;
- в 2014 г. по заказу Агентства был проведен общественный мониторинг качества оказания государственных услуг;
- в 2016 г/ по заказу Агентства Научно-исследовательским центром «Білім» проведен общественный мониторинг по 50-ти массовым, проблемным и социально-значимым госуслугам с охватом 9 082 респондента. В том числе по услугам налоговой и таможенной сфер, при исследовании которых со стороны общественности особого недовольства в отношении коррупции в данных ведомствах не выявлено. Услугополучателями выражена неудовлетворенность в части истребования излишних документов, некомпетентности сотрудников, оказывающих госуслуги, отсутствия консультаций о порядке получения госуслуг, наличия очередей. Уровень удовлетворенности услугополучателей качеством оказания госуслуг по республике составил - 72,8%. По уровню удовлетворенности первые места среди центральных госорганов заняли Национальный банк, Министерство финансов, Министерство юстиции. Последние места - Министерство информации и коммуникаций, Министерство энергетики и Верховный суд
- «Исследовательский центр по изучению общественного мнения» и Исследовательский центр «Сандж» проводили регулярные опросы о качестве услуг, предоставляемых налоговой и таможенной службами. Материалы этих опросов содержат информацию о коррупции в этих ведомствах, в т. ч. о конкретной коррупционной практике и суммах взяток.

Кроме того, Администрацией Президента РК был проведен анализ исполнения Отраслевой программы по противодействию коррупции 2011-2015 гг. Власти считают, что, в целом, реализация программы способствовала выработке комплекса взаимосвязанных мер и выделяют, в частности: развитие автоматизированных баз данных государственных органов и их унификацию; сокращение лицензируемых видов деятельности и разрешительных функций госорганов; повышение прозрачности процедур госзакупок; включение в составы региональных комиссий по противодействию коррупции представителей институтов гражданского общества и др. С учетом

<sup>42</sup> Цель исследования заключалась в определении индекса восприятия коррупции, характеризующего общественное мнение о состоянии коррупции в государственных органах, в том числе определение уровня антикоррупционной культуры в массовом сознании, а также уровня антикоррупционной культуры в массовом сознании и определение наиболее эффективных мер, способствующих формированию антикоррупционной культуры в обществе.

результатов социологических исследований планируется широкое вовлечение и использование потенциала местных исполнительных органов областного и районного уровней в работе по формированию антикоррупционной культуры в обществе.

Что касается части рекомендации, касающейся возможности возложения координирующей роли в сфере оценки ситуации с коррупцией и проведения исследований на орган, ответственный за исполнение Стратегии, то Агентство выполняет в этой области некоторые функции, в частности, ежегодно (в 2015 и 2016 гг.) объявляет конкурсы и проводит исследования.

### **Информационные кампании по предотвращению и борьбе с коррупцией**

Власти сообщают о следующих мероприятиях:

- в рамках государственного социального заказа ежегодно реализуются проекты, направленные на формирование антикоррупционной культуры с привлечением ресурсов гражданского общества. С этой целью в 2015 г. на республиканских и региональных телеканалах показано 3 369 видеосюжета, в печатных и электронных СМИ опубликовано 15 992 статей, открыты 82 постоянные рубрики антикоррупционной направленности, а в 2016 г. на телеканалах показано 2 615 сюжетов, транслировалось 75 радиопередач, в печатных и электронных СМИ опубликовано 17 798 статей, снято 139 видеороликов;
- в 2016 г. в целях повышения антикоррупционной культуры, реализован социальный проект «Организация комплекса мероприятий, направленных на формирование антикоррупционной культуры с привлечением потенциала НПО». В рамках проекта проведены 5 организационно-практических мероприятий (акция, дискуссия, неформальная конференция, семинар, конференция), информационная кампания (разработаны и розданы флаеры, листовки, буклеты на государственном и русском языках 500 штук);
- в рамках грантового финансирования в 2016 г. реализован проект на тему «Формирование антикоррупционной культуры» с привлечением потенциала НПО. В его рамках проведен подробный контент-анализ информации о проблемах и запросах граждан. Наиболее популярные проблемы и запросы стали темами для публикаций, которые размещены на сайтах электронных СМИ. Всего опубликовано 9 разъяснительных статей по правовым вопросам, законодательству и инструментам противодействия коррупции, общее количество просмотров одной статьи составило в среднем - 6 557. Создана База жалоб и заявлений («базы знаний»), которая размещена на сайте ИА «Радиоточка» и на сайте Транспаренси Казахстан. Данная база находится в свободном доступе для ознакомления и скачивания на казахском и русском языках;
- подготовлено 22 400 буклетов «Путеводитель по обращению в государственные органы» на 2 языках, с указанием всех контактов для каждого региона. Изготовлены и показаны 8 правовых видео-лекций. Проведены 2 диалоговые площадки на базе ВУЗов;
- по инициативе Агентства 2 марта 2017 г. в Астане стартовал проект «В будущее без взяток. Вместе!». В состав антикоррупционной мобильной группы вошли видные общественные деятели, депутаты маслихата, лидеры общественного мнения, актеры, спортсмены. Члены мобильной группы на специальном автобусе осуществляют прием граждан, трудовых коллективов в местах оказания государственных услуг (ЦОНЫ, налоговые и миграционные службы). На сегодняшний день эта кампания организована на территории РК и будет проходить в течение всего года. Так, с начала реализации проекта осуществлено 946 выездов антикоррупционных мобильных групп, в ходе которых антикоррупционным просвещением охвачено 1741 трудовых коллектива или более 208 000 человек, по личным вопросам принято 313 граждан.
- в феврале 2017 г. запущена в пилотном режиме программа «От двери к двери». Суть ее заключается в том, что в общественных местах размещаются информационные памятки и плакаты, а также к уведомлениям об оплате за услуги коммунальных служб прикрепляются буклеты на антикоррупционную тематику. Такая практика внедрена по всей РК. По представленным территориальными департаментами Агентства данным в рамках программы в местах общественного скопления распространено почти 825 тыс. плакатов и памяток, также направлено порядка 7 млн флаеров, прикрепленных или нанесенных на квитанции об оплате коммунальных услуг, установлено 920 антикоррупционных баннеров.

- 28 февраля 2017 г. стартовал организованный Агентством совместно с Альянсом блогеров Казахстана интернет – флэш-моб «Антивзятка», который нашел активную поддержку среди общественных деятелей, спортсменов, актеров. Каждый участник флэш-моба выставлял свое фото с написанными хэштегами «#АНТИВЗЯТКА, #ДЕТИПРОТИВВЗЯТОК, #ЯНЕБЕРУВЗЯТОК». Данную акцию поддержали более 15 тысяч активных пользователей социальных сетей.
- проведение 15 марта 2017 г. Первого Конгресса гражданских инициатив по вопросам противодействия коррупции, определившего пять приоритетных направлений совместной работы и обсуждавшего вопросы всеобщего неприятия коррупции

Власти считают, что в результате, проводимой антикоррупционной политики значительно улучшился уровень грамотности населения в сфере антикоррупционного законодательства и программ по противодействию коррупции. По итогам первого полугодия 2017 г. на 13% выросло количество обращений граждан в Call-центр Национального бюро по противодействию коррупции (свыше 9 тыс. обращений) и 126 лиц получили материальное поощрение за сообщения о фактах коррупции на сумму свыше 18 млн. тенге.

Кроме того, ЗоПК введен институт формирования антикоррупционной культуры (статья 9), осуществляемый посредством мер образовательного, информационного и организационного характера, а также введено понятие антикоррупционного образования, понимаемого как непрерывный процесс воспитания и обучения, осуществляемый в целях нравственного, интеллектуального, культурного развития и формирования активной гражданской позиции неприятия коррупции личностью. Например, Пункт 53 Плана мероприятий на 2015-2017 гг. предусматривает утверждение Плана работы по формированию нетерпимости к проявлениям коррупции в учреждениях образования с привлечением молодежных организаций и включением в учебные программы вопросов антикоррупционного воспитания.<sup>43</sup> Разработана Модельная учебная программа «Основы антикоррупционной культуры» для использования в учебном процессе высшими учебными заведениями. Программа рекомендована Министерством образования всем вузам страны для разработки рабочих учебных программ по антикоррупционным дисциплинам. К настоящему моменту в 101 вузе страны антикоррупционная дисциплина включена в каталоги элективных дисциплин. Разработана и предложена самостоятельная учебная программа «Основы антикоррупционной культуры». Профессорско-преподавательским составом Академии госуправления для учебно-методического обеспечения учебной программы издано специальное пособие. Благодаря этому в 113 (из 126) ВУЗов данная дисциплина введена и обучение по ней проходят свыше 114 студентов различных специальностей.

С точки зрения НПО, на эффективность и результативность информационных антикоррупционных кампаний оказывают влияние, в том числе, следующие обстоятельства: законодательство, ограничивающее свободу слова, СМИ и информации<sup>44</sup>, активное участие государства как собственника СМИ на медиа-рынке<sup>45</sup> а также финансирование антикоррупционных кампаний за счет бюджетных средств в рамках государственного (социального или информационного) заказа, т.е. такой формы организации и проведения кампаний, которая не подразумевает достижение результатов, влияющих на динамику качественных и количественных индикаторов коррупции<sup>46</sup>. Оценка влияния информационных кампаний на динамику качественных и количественных

<sup>43</sup> В реализацию данного мероприятия в 2015 году заложены основы системы антикоррупционного образования. В типовые учебные программы по отдельным предметам и дисциплинам всех уровней образования внесены поправки по антикоррупционной тематике. В 2015-2016 учебном году данные изменения уже нашли отражение в учебном процессе.

<sup>44</sup> По международным индексам свободы прессы и слова Казахстан занимает крайне низкую позицию. Во всемирном Индексе свободы прессы «Репортеров без границ» 157-ое место из 180 государств. Более подробная информация по ссылке: <https://rsf.org/en/ranking>

<sup>45</sup> По статистике Министерства информации и коммуникаций в 2015 г. в Казахстане действовали 2711 СМИ, из которых 687 СМИ издавали или выпускали предприятия с государственным участием, т.е. примерно 25% от общего количества СМИ в стране (<https://goo.gl/NzR4uw>).

<sup>46</sup> Определяющее значение имеет валовый подход: количество статей, газетных полос, эфирных минут, часов или тираж листовок, брошюр и т.д. Чаще всего такое финансирование получают государственные СМИ и лояльные государству НПО.

индикаторов коррупции, по информации Центра исследования правовой политики (LPRC), заказчиками – администраторами бюджетных программ – не проводится. Таким образом, на результативность последующих кампаний, это тоже никак не влияет, поскольку они преследуют выполнение только количественных показателей, без учета целевой аудитории или достижения конкретной цели. По словам НПО, роль и участие казахстанских журналистов и СМИ в проведении антикоррупционных реформ сведены к минимуму. Основная функция журналистов в борьбе с коррупцией – это предельно ограниченные возможности проведения антикоррупционных расследований и их опубликование<sup>47</sup>.

## **Выводы**

Информация, изложенная выше, свидетельствует о продолжении позитивной практики проведения секторальных исследований в области противодействия и борьбы с коррупцией и отдельных исследований восприятия коррупции в разрезе государственных органов, что соответствует требованиям одной из частей рекомендации 1.3.

К сожалению, отсутствуют сведения о применении на практике методологии периодической оценки проблемы коррупции, охватывающей не только публичный, но и частный сектор, и включающей такие компоненты, как наиболее пораженные коррупцией сферы, частота и модели коррупционных практик, субъектный состав коррупционных отношений, виды коррупционных благ, как того требует рекомендация.

Нерешенность подобных задач признается в самой Стратегии, где говорится о том, что «оставляет желать лучшего уровень и качество социологических исследований, посвященных изучению проблем коррупции и эффективности принимаемых государством мер» (пункт 2.2). Того же мнения придерживаются и представители гражданского общества, с которыми встречалась мониторинговая группа. По их мнению, нельзя прямо утверждать, что Стратегия составлена на основе тщательного анализа ситуации с коррупцией. Соответственно остается не до конца решенным вопрос по возложению полномочий организации и проведения таких комплексных исследований на орган, ответственный за исполнение Стратегии. В этой части рекомендации прогресс отсутствует.

Что касается информационных кампаний, направленных на предотвращение и борьбу с коррупцией, эксперты не могут не отметить значительное количество и большое разнообразие проведенных мероприятий. Тем не менее, оценка их влияния на динамику качественных и количественных характеристик коррупции произведена не была и, таким образом, не могла повлиять на формирование стратегии, проведение последующих информационных кампаний с учетом преследуемых целей и целевой аудитории, как того требует рекомендация. Также, не ясно, на какие конкретно практические аспекты борьбы с коррупцией ориентировались перечисленные властями инициативы. Так, например, представители гражданского общества утверждали, что институт общественных приемных не является эффективным и указывали на отсутствие общей результативности проведенных многочисленных мероприятий. Соответственно, не представляется возможным оценить их практический результат и сделать вывод о существенном прогрессе в исполнении рекомендации. Эксперты приветствуют разработку проектов, нацеленных на проведение оценки влияния информационных кампаний на динамику количественных и качественных характеристик коррупции, и призывают РК использовать эти данные при формировании стратегии проведения будущих кампаний, как к эту призывает рекомендация.

**Рекомендации 1.3. и 1.5. Казахстан выполнил частично, и они остаются в силе как рекомендации №№ 4 и 5.**

---

<sup>47</sup> Из-за наличия ограничительного медиа-законодательства в целом и криминализации клеветы и оскорбления, в частности (уголовным преступлением является клевета с обвинением в совершении коррупционного преступления, что влечет наказание до 3 лет лишения свободы - часть 3 статьи 130 УК РК), а также широких возможностей для привлечения журналистов и СМИ к гражданско-правовой или административной ответственности, взысканию больших сумм денег, приостановления или закрытия СМИ (например, судебное разбирательство по иску бывшего чиновника к сайту «Ратель.kz» завершилось взысканием с редакции 50 млн. тенге (более \$150 000), см. <https://goo.gl/1v7zdU>).



## 1.4. Органы, ответственные за предотвращение коррупции и координацию национальной антикоррупционной политики

**Рекомендация 1.6.** *Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):*

*1. Внести изменения в законодательство, направленные на закрепление полномочий по формированию и координации антикоррупционной политики за определенным государственным органом.*

*2. Обеспечить соответствие статьям 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции касательно независимости специализированного антикоррупционного органа.*

В настоящее время в РК действует специальный государственный орган, объединяющий в себе регуляторные, предупредительно-профилактические и правоохранные функции в сфере противодействия коррупции - **Агентство по делам государственной службы и противодействия коррупции**. Оно образовано Указом Президента РК от 13 сентября 2016 г. № 328 путем реорганизации Министерства по делам государственной службы. Агентство подчинено и подотчетно Президенту РК. Согласно пункту 20 Положения об Агентстве, Председатель Агентства назначается на должность и освобождается от должности Президентом РК.

В компетенцию Агентства входит, среди прочего, разработка и реализация государственной политики в сфере противодействия коррупции, координация деятельности государственных органов, организаций в вопросах предупреждения коррупции, минимизации причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также разработка и реализация стратегий и программ в сфере противодействия коррупции. Помимо этого Агентство также отвечает за а) разработку и принятие НПА в сфере противодействия коррупции; б) консультирование государственных служащих и граждан по вопросам, входящим в его компетенцию; в) выявление причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений в деятельности государственных органов, организаций и субъектов квазигосударственного сектора; г) осуществление внешнего анализа коррупционных рисков; д) мониторинг исполнения государственных органами, организациями, субъектами квазигосударственного сектора рекомендаций по устранению нарушений, причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, вынесенных по результатам внешнего анализа коррупционных рисков; е) ежегодное формирование Национального доклада о противодействии коррупции; ж) формирование и представление в Правительство сводной информации о проведенном мониторинге и оценке исполнения плановых мероприятий по реализации Антикоррупционной Стратегии; з) определение типового порядка проведения внутреннего анализа коррупционных рисков; и) определение порядка проведения антикоррупционного мониторинга.

**Национальное бюро по противодействию коррупции** обладает статусом ведомства в структуре Агентства и является правоохранным органом, осуществляющим выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных уголовных правонарушений. Оно, среди прочего, принимает участие в подготовке ежегодного Национального доклада о противодействии коррупции и формировании сводной информации о проведенном мониторинге и оценке исполнения плановых мероприятий по реализации Стратегии. Бюро также участвует в разработке и реализации программных документов по противодействию коррупции и выработке предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы в этой сфере. В соответствии с пунктом 18 Положения о Национальном бюро, его руководитель назначается на должность Президентом РК по представлению председателя Агентства.

### Другие органы

Указом Президента РК от 2 апреля 2002 года N 839 образована **Комиссия при Президенте РК по вопросам противодействия коррупции**, как консультативно-совещательный орган. Комиссия осуществляет следующие функции: 1) выработка и внесение Главе государства предложений по вопросам противодействия коррупции, в том числе по совершенствованию антикоррупционного

законодательства, форм и методов противодействия коррупции; 2) мониторинг и анализ состояния противодействия коррупции, 3) рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, а также публикаций в средствах массовой информации о фактах коррупционных правонарушений, допущенных лицами, занимающими ответственные государственные должности, нарушениях этики государственными служащими и подготовка по ним рекомендаций лицам, уполномоченным налагать дисциплинарные взыскания, о проведении служебного расследования.

В состав Комиссии входят по должности два заместителя Руководителя Администрации Президента РК, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности, Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, председатель Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, Министр внутренних дел, Министр юстиции, Министр финансов, по согласованию - председатели комитетов по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента Республики Казахстан, по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан. В состав Комиссии могут входить представители неправительственных организаций и иные лица. Рабочим органом Комиссии является Отдел правоохранительной системы Администрации Президента.

Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, могут быть открытыми или закрытыми по решению председателя Комиссии. В 2016 г. рассмотрены такие вопросы как, противодействие коррупции в сферах образования, архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, реализация государственных программ «Агробизнес-2020», «Развитие регионов», программ индустриально-инновационного развития и др. Агентство не располагает информацией о количестве заседаний Комиссии за 2014-2016 гг.

## **Выводы**

Очередная институциональная реорганизация, приведшая к образованию в октябре 2016 г. – на основании Указа Президента РК – Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции привнесла некоторые положительные изменения с точки зрения критики, высказанной в отношении специализированного антикоррупционного органа в ходе Второго и Третьего раунда мониторинга. В компетенцию такого органа теперь входят – согласно пункту 15 Положения об Агентстве – *формирование и координация реализации* антикоррупционной политики. Тем не менее, это привело к разночтению между Положением об Агентстве и Законом «О противодействии коррупции»: согласно последнему Агентство не имеет полномочий в области разработки антикоррупционной политики. Мониторинговая группа призывает РК внести необходимые изменения в законодательство с тем, чтобы закрепить соответствующие полномочия за Агентством и привести Закон «О противодействии коррупции» в соответствие с Положением об Агентстве.

Эксперты также сожалеют, что не предоставлено каких-либо дополнительных сведений, свидетельствующих о прогрессе в исполнении рекомендации в части обеспечения *независимости* специализированного антикоррупционного органа.

Мониторинговая группа дополнительно отмечает, что формирование и координация антикоррупционной политики в частном секторе (в сотрудничестве с представителями бизнес-сообщества) не входит в полномочия Агентства или иного уполномоченного государственного органа (см. пункт 58 Положения об Агентстве). Этот пробел должен быть ликвидирован в соответствии с новой рекомендацией, сформулированной выше.

**Рекомендацию 1.6. Казахстан выполнил частично, и она остается в силе как рекомендация № 6.**

## Глава 2. Предотвращение коррупции

### 2.1. Добропорядочность на государственной службе

**Рекомендация 3.2.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

**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.**

### ***Политика, основанная на оценке рисков, роль руководителей органов в обеспечении добропорядочности***

Оценка рисков в сфере государственной службы реализована в рамках общих положений об анализе рисков, предусмотренных Законом РК «О противодействии коррупции». Коррупционный риск определен как возможность возникновения причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Статья 8 Закона определяет порядок проведения анализа коррупционных рисков (внешний и внутренний) – выявление и изучение причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Кроме того, приняты Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков (Указ Президента РК от 29.12.2015), Типовые правила проведения внутреннего анализа коррупционных рисков (приказ Министра по делам государственной службы от 29.12.2015).

Утверждены критерии оценки степени риска и проверочных листов за соблюдением законодательства в сфере государственной службы государственными органами и за соблюдением служебной этики государственными служащими (Совместный приказ Министра по делам государственной службы от 14 апреля 2016 года № 76 и Министра национальной экономики от 26 апреля 2016 года № 186).

Из содержания вышеуказанного приказа следует, что Казахстан придает важное значение внутреннему и внешнему анализу коррупционных рисков, воплощая данное в реальность путем оценки содержания нормативных актов в коррупционном разрезе и перепроверки механизмов по их исполнению. К примеру, внешний анализ коррупционных рисков осуществляется по следующим направлениям: выявление коррупционных рисков в нормативных правовых актах, затрагивающих деятельность объекта внешнего анализа коррупционных рисков и выявление коррупционных рисков в организационно-управленческой деятельности объекта внешнего анализа коррупционных рисков. (Указ Президента РК от 29.12.2015, статья 2). В третьей главе этого же приказа сформулирован порядок реагирования на результаты внешнего контроля. В частности, по результатам внешнего анализа коррупционных рисков готовится аналитическая справка, содержащая информацию о выявленных коррупционных рисках и рекомендации по их устранению. В течение шести месяцев со дня подписания справки по результатам внешнего анализа коррупционных рисков уполномоченный орган проводит мониторинг исполнения объектами внешнего анализа коррупционных рисков рекомендаций по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, вынесенных по результатам внешнего анализа коррупционных рисков. Для того, чтобы за рекомендациями, сформированными на основании оценки коррупционных рисков последовали реальные результаты, было бы целесообразно отразить итоги мониторинга, осуществляемого уполномоченным органом в течении шести месяцев документально и обеспечить их публичность.

Результаты внутреннего анализа коррупционных рисков размещаются на интернет-ресурсе субъекта внутреннего анализа коррупционных рисков, после чего допускается публичное обсуждение результатов внутреннего анализа коррупционных рисков, в том числе на заседаниях коллегиальных, консультативно-совещательных органов по противодействию коррупции субъекта внутреннего анализа коррупционных рисков, за исключением специальных государственных органов, и общественных организаций. Субъекты внутреннего анализа коррупционных рисков по полугодиям не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным, предоставляют в уполномоченный орган по

противодействию коррупции, информацию о проведенных за отчетный период внутренних анализах коррупционных рисков, их результатах и принятых (принимаемых) мерах по их устранению.

Согласно ответов правительства Казахстана на вопросник, руководители государственных органов играют значительную роль в продвижении добропорядочности на государственной службе посредством проведения информационной работы о принимаемых мерах по соблюдению антикоррупционного законодательства, этических норм и др., а также отчета перед населением. К примеру, в ходе проведения реформы государственной службы и антикоррупционной политики в СМИ давались разъяснения по совершенствованию государственной службы и противодействию коррупции, формированию высокопрофессиональных кадров, а также с начала года на указанную тему опубликовано выступления более 20-ти спикеров (Президента Республики Казахстан, Премьер-Министра, Первого заместителя Премьер-Министра, Председателя Агентства Заместителей Председателя Агентства, акимов городов, Председателя Верховного Суда, депутатов Парламента и др.). На площадке Службы центральных коммуникаций на постоянной основе проходят брифинги с участием руководителей госорганов. На постоянной основе проводятся отчеты первых руководителей государственных органов перед населением.

**Роль Агентства.** В соответствии с Положением об Агентстве РК по делам государственной службы и противодействию коррупции, Агентство реализует следующие функции:

- выявление причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений в деятельности государственных органов, организаций;
- внесение на рассмотрение Правительства Республики Казахстан рекомендаций по минимизации и устранению причин и условий возникновения коррупции в деятельности государственных органов, организаций;
- взаимодействие с институтами гражданского общества и государственными органами, направленное на минимизацию уровня коррупции в восприятии общества;
- мониторинг и оценка исполнения государственными органами, организациями предписаний об устранении нарушений законности и представлений об устранении и предотвращении причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений;
- реализация образовательных программ по вопросам противодействия коррупции, повышение информированности населения о рисках коррупции;
- создание общественных советов по взаимодействию и сотрудничеству с физическими лицами, некоммерческими организациями по вопросам оказания государственных услуг, по вопросам противодействия коррупции;
- рассмотрение обращений государственных служащих на действия и решения государственных органов или должностных лиц по вопросам применения законодательства Республики Казахстан о государственной службе и противодействии коррупции;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы и противодействия коррупции;
- рассмотрение дисциплинарных дел в отношении государственных служащих в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- координация работы дисциплинарных комиссий государственных органов по рассмотрению дисциплинарных дел административных государственных служащих;
- осуществление контроля за соблюдением служебной этики государственными служащими.

Результаты работы Агентства по продвижению добропорядочности на государственной службе оцениваются в рамках достижений индикаторов Стратегического плана Агентства. Так, Стратегическим планом на 2017-2021гг. предусмотрены такие показатели как, «доля конкурсов, проведенных с участием наблюдателей», «доля исполненных рекомендаций Советов по этике», «доля лиц из числа обратившихся за защитой своих прав, чьи права восстановлены по итогам проверок за соблюдением законодательства о государственной службе», «доля исполненных предложений и представлений, внесенных в государственные органы по итогам проверок за

соблюдением законодательства о государственной службе», «доля исполненных рекомендаций, внесенных по итогам внешнего анализа коррупционных рисков».

### **Оценка влияния проводимых реформы**

Согласно ответов правительства Казахстана на вопросник, ключевые реформы по вопросам добропорядочности на государственной службе введены с 1 января 2016 года (с вступлением в силу законов «О государственной службе Республики Казахстан», «О противодействии коррупции», Этического кодекса, Положения об уполномоченном по этике и т.д.). Агентство совместно с ПРООН в рамках проектного документа «Поддержка реформы госслужбы в области служебной этики, защиты меритократии и предупреждения коррупции» планирует провести социальное исследование об уровне этичности государственных служащих по состоянию на текущий момент. Результаты исследования позволят скорректировать принимаемые меры по внедрению этических норм, а также выработать предложения по совершенствованию самого Этического кодекса. Срок проведения социологического исследования апрель – май 2017 года.

***«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.»***

После внесения изменений в Закон РК «О государственной службе» (ЗоГС) 1999 года, в 2013 году в Казахстане была введена новая модель государственной службы, которая состоит из следующих трех корпусов: административные государственные должности корпуса «А»; административные государственные должности корпуса «Б»; политические государственные должности. Для должностей корпуса «А» был установлен отдельный порядок набора, прохождения службы, оценки, ротации и обучения.

В ноябре 2015 года бы принят новый Закон о госслужбе, который подтвердил такое разделение. Согласно Закону «О государственной службе Республики Казахстан»:

- административный государственный служащий – государственный служащий, осуществляющий свою деятельность на постоянной профессиональной основе, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан;
- политический государственный служащий – государственный служащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носят политико-определяющий характер, который несет ответственность за реализацию политических целей и задач.

Как отмечено в официальных ответах на вопросник, для защиты служащих от политического влияния с 2013 года назначение и освобождение от должностей, а также решение вопросов трудовых отпусков, командировок, привлечения к ответственности делегировано ответственным секретарям или руководителям аппаратов (если не предусмотрена должность ответственных секретарей), которые являются административными государственными служащими.

Конкурсный отбор на занятие вакантной и временно вакантной должности корпуса «А» проводится лицом (органом), имеющим право назначения на данную должность, либо уполномоченным им лицом. Конкурсный отбор на занятие должностей корпуса «А», назначения на которые осуществляются Президентом Республики Казахстан, проводится Администрацией Президента Республики Казахстан, если иное не установлено Президентом Республики Казахстан. Конкурсный отбор на занятие должностей корпуса «А», назначения на которые осуществляются Премьер-Министром Республики Казахстан, проводится Канцелярией Премьер-Министра Республики Казахстан, если иное не установлено Премьер-Министром Республики Казахстан. В течение трех рабочих дней со дня получения письменного запроса из государственного органа Агентство представляет список граждан, зачисленных в кадровый резерв корпуса «А». Конкурсный отбор на занятие должности корпуса «А» по решению лица, имеющего право назначения на данную должность, осуществляется посредством рассмотрения документов и/или проведения собеседования. Назначение резервистов корпуса «А» на должности осуществляется в пределах категории, группы в категории, по которым они зачислены в кадровый резерв корпуса «А», при

условии соответствия специальным квалификационным требованиям и их согласия. Резервисты корпуса «А» могут быть назначены на должность нижестоящей категории, нижестоящей группы в одной из категорий при условии их согласия. Резервисты корпуса «А» с согласия Национальной комиссии могут быть назначены на должность вышестоящей категории, вышестоящей группы в одной из категорий при условии их согласия. Назначение на должность корпуса «А» осуществляется решением лица (органа), имеющего право назначения на данную должность, с учетом требований действующего законодательства.

При назначении лица на административную государственную должность корпуса «А» с ним заключается трудовой договор сроком на четыре года, если иной срок не установлен законами и актами Президента Республики Казахстан, с возможностью его продления на указанный срок не более одного раза.

Депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, политические государственные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением прекративших их по отрицательным мотивам, выполнявшие свои полномочия не менее шести месяцев и соответствующие предъявляемым квалификационным требованиям, могут занять административные государственные должности корпуса «А» без проведения отбора в кадровый резерв и конкурсного отбора по решению Президента Республики Казахстан. Такой порядок назначения можно оценить, как назначение, осуществляемое на основании политического решения.

Ответственные секретари назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Администрации Президента Республики и согласованию с Премьер-Министром Республики. Ответственный секретарь может быть досрочно освобожден от занимаемой должности по представлению Руководителя Администрации Президента Республики в случаях, предусмотренных законодательством о государственной службе (статья 21-1 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан» и пункт 2 Указа Президента от 27 июля 2007 года № 372). Описанный порядок назначения и увольнения ответственных секретарей свидетельствует о его политическом характере. В то же время, в соответствии с информацией, предоставленной казахской стороной, уполномоченный секретарь (руководитель аппарата) с 2013 года является гарантом защиты чиновников от политического влияния. Следовательно, и их назначение на должность и освобождение от нее не должны были бы происходить на основании политического решения.

**Реестр должностей политических и административных государственных служащих** утверждается Президентом РК (действующая версия - в декабре 2015 года). В 2014 году штатная численность политических госслужащих составила - 406 единиц, в 2015 году - 422 единицы. Штатная численность административных государственных служащих в 2014 году - 98912, в 2015 году - 98464.

Как отмечалось в Отчете Сети ОЭСР о Третьем раунде мониторинга Казахстана, было существенно сокращено число политических государственных должностей; штатная численность политических государственных служащих была сокращена с 3272 до 439 единиц. Однако, в Отчете критиковалось то, что к политическим служащим были причислены некоторые государственные служащие, деятельность которых не может оцениваться как политическая: к ним необоснованно были причислены, например, 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“ (определение Закона о госслужбе), и большинство из них также не соответствуют критерию „который несет ответственность за реализацию политических целей и задач“. Тогда Казахстан отметил, что отдельные из перечисленных лиц назначались на должность и освобождались от должности Главой государства, то есть “их назначение основывается на политическом доверии”. Однако, как было отмечено в Отчете, 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.

В соответствие с международной практикой и опытом, для определения той или иной должности как политической, определяющим остается содержание этой должности, ее полномочия и сфера осуществления предусмотренных должностью функций и обязанностей. Вышеперечисленные должности и деятельность, такие как 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, практически не предусматривают и не могут предусматривать правомочий принятия решений политического содержания. К примеру, Председатель Верховного Суда, с учетом содержания его функций и обязанностей, является вершителем судебной власти. Он, также, как и любой другой судья, должен быть далек от всякого рода политического влияния и его должность не должна рассматриваться как политическая должность. Принятие вышеперечисленными должностными лицами политических решений создает коррупционные риски. С учетом всего изложенного, считаем, что данная часть рекомендаций является невыполненной.

В отчете Третьего раунда мониторинга Казахстана (стр. 75) отражена критика следующего содержания: «Нужно также подчеркнуть, что корпуса государственной службы введены в закон, но оставлена дискреция по установлению подзаконными нормативно-правовыми актами, какие именно должности входят в каждую из трёх категорий. А именно это установлено в утвержденном Указом Президента Реестре должностей государственных служащих. 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». Данное замечание – рекомендация, сформулированная предыдущими экспертами, остается неизменной.

Статистический анализ, предоставленный Казахстаном, показывает, что имеет место незначительный рост числа политических должностных лиц и снижение числа административных публичных служащих. Действующий Реестр должностей содержит схожий перечень политических служащих, как и ранее. Казахстан объяснил рост количества политических служащих созданием новых государственных органов. Кроме того, Указом Президента РК от апреля 2017 года количество служащих корпуса «А» было сокращено до 278 чел.

**Таблица 4. Количество политических и административных государственных служащих**

	Во время второго раунда мониторинга (2011 г.)	На 1 января 2014 г.	На 1 января 2015 года	На 1 января 2016 года	На 1 января 2017 года
Политические государственные служащие	3 116	439	406 (фактически – 393 человек)	422 (фактически – 411 человек)	433 (фактически – 425 человек)
Административные государственные служащие, в том числе:	84 273	97 392	99318 (фактически – 90537 человек)	98 886 единиц (фактически – 91 330 человек)	98705 (фактически – 92 203 человек)
<i>корпус «А»</i>		539	513 (фактически – 501 человек)	493 (фактически – 476 человек)	519 (фактически – 485 человек)
<i>корпус «Б»</i>		96853	98399 (фактически – 89643 человек)	97971 (фактически – 90443 человек)	97753 (фактически – 91293 человек)

Источник: данные Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции.

**Статистика увольнений.** В 2014 году из государственной службы уволены 12224 человека, в том числе 67 политических госслужащих, 12157 административных государственных служащих, из них по корпусу «А» - 60 человек, по корпусу «Б» - 12097. В 2015 году уволены из государственной



службы 11086 человек, в том числе 36 политических госслужащих, 11050 административных государственных служащих, из них из по корпусу «А» - 36 человек, по корпусу «Б» - 11014 человек.

Казахстаном предоставлена информация о кадровых изменениях, осуществленных в течение 2016 года. В частности, за 2016 год общие изменения коснулись 17398 человек или 17,6% от штатной численности государственных служащих, в том числе политических – 123, по корпусу «А» - 135 и по корпусу «Б» - 17140. Однако, неясно сколько человек были освобождены от работы на протяжении 2016 года и является ли предоставленная информация отражением статистики по непосредственно уволенным лицам.

К положительной тенденции можно отнести статистические данные относительно лиц, занятых в силовых ведомствах. В частности, по состоянию на 1 января 2017 года штатная численность государственных служащих Генеральной прокуратуры составляет 527 единиц, фактическая – 483, из них: полит. штат – 5, факт - 5, адм. штат – 522, факт – 478. МВД штатная численность государственных служащих – 2987 единиц, фактическая – 2600, из них: полит. – 6, адм. – 2594. В отличие от результатов предыдущего мониторинга, в этих ведомствах отмечается классификация должностей, что безусловно можно отнести к положительному прогрессу. Наряду с этим, положительной оценки заслуживает информация, уточненная во время визита в Казахстан о том, что конкурсный отбор на определенные должности в правоохранительные органы проходит при соблюдении общего порядка проведения конкурса и первые два этапа конкурса в данном случае проводятся непосредственно Агентством.

Особого внимания заслуживает информация об аттестации публичных служащих. Как следует из предоставленной казахской стороной информации, в соответствии с поручением Главы государства, данного в ходе совещания 14 июня 2016 года, в первом полугодии 2017 года планировалось провести комплексную аттестацию административных госслужащих корпуса «Б». Порядок, сроки и категории служащих, подлежащих аттестации определены Указом Главы государства «О проведении аттестации административных государственных служащих корпуса «Б»» от 30 декабря 2016 года № 404. Важно отметить, что отличие нынешней аттестации от ранее применяемой на административной госслужбе заключается в том, что она направлена на выявление компетентности, результативности и этичности госслужащих, тогда как ранее акцент делался на теоретической подготовке служащих. Проводимая аттестация носит разовый и комплексный характер. Аттестацию проходят служащие корпуса «Б». Аттестация включает в себя несколько этапов. В первую очередь на всех госслужащих будут составляться оценочные листы, содержащие сведения о госслужащем, его поощрениях, взысканиях, результаты его оценки, характеристика непосредственного руководителя. Далее оцениваются их личные компетенции. Такие как, оперативность, ориентация на потребителя услуг, добропорядочность, ответственность, инициативность, стрессоустойчивость и т.д. И наконец, собеседование в аттестационной комиссии, по итогам которого принимается решение.

Аттестация проходит последовательно в 3 уровня. На каждом уровне созданы соответствующие аттестационные комиссии, в составы которых входят госслужащие, представители общественности и депутаты. Согласно предоставленной властями информации, состав аттестационных комиссий формировался следующим образом: на первом уровне - приказом Руководителя Администрации Президента, на втором и на третьем уровнях - актами ответственных секретарей, руководителей аппаратов и первых руководителей государственных органов. Отбор в члены аттестационных комиссий проводился из числа наиболее компетентных и опытных сотрудников государственных органов. Как отмечается, общественные представители привлекались с учетом имеющегося авторитета, мнения коллектива и опыта в той или иной профессиональной среде.

В своих комментариях Казахстан также утверждает, что согласно действующим Правилам в целях исключения политического влияния на ход проведения аттестации не допускается включение в составы комиссий лиц, занимающих политические должности. При этом, депутаты всех уровней не являются политическими служащими и «осуществляли свою деятельность в аттестационных комиссиях как представители услугополучателей».

С такой оценкой характера должности депутатов нельзя согласиться. Депутаты представительских органов по определению являются политическими служащими, поскольку избираются волеизъявлением граждан на основании политической программы или принципов. Поэтому присутствие в аттестационной комиссии депутатов подлежит негативной оценке, так как

депутатскому мандату и полномочиям не соответствуют деятельность в аттестационной комиссии. Более того, в оценке служащего и определении его компетенции решения не должны принимать участие политические должностные лица. Это не соответствует принципу четкого разделения политических и административных полномочий государственных служащих и служит основанием предполагать, что оценка того или иного служащего, в рамках аттестации возможна по политическим соображениям.

Согласно информации, предоставленной Казахстаном, на сегодняшний день тестирование на оценку личных компетенций по Республике прошли в общем 21587 человека. По ее результатам выданы заключения с характеристиками компетенции госслужащих. В итоге, значение «превосходно» получили 27,2% служащих, «эффективно» – 70%, «удовлетворительно» – 2,7%, «неудовлетворительно» – 0,1%. Согласно пункту 8 статьи 63 ЗоГС, решение аттестационной комиссии может быть обжаловано государственным служащим у руководителя государственного органа, в уполномоченном органе или его территориальном подразделении, либо в суде. Информация о статистике обжалований результатов аттестации не была предоставлена.

**Вывод: эта часть рекомендации была выполнена частично.**

***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.***

#### **Система найма**

Как сообщается в ответах правительства Казахстана на вопросник, в 2016 году в Казахстане внедрена карьерная модель государственной службы. Теперь поступление на государственную службу начинается с низовых должностей, а дальнейшее продвижение на основе конкурсной основе с учетом компетенций госслужащих. Таким образом, при возникновении вышестоящей должности в первую очередь проводится конкурс среди государственных служащих и только при отсутствии достойных кандидатов среди сотрудников данного госоргана. В случае отсутствия победителей конкурса проводится конкурс среди всех госслужащих. И в случае отсутствия достойных кандидатов в системе госслужбы, объявляется конкурс среди всех граждан.

Статьями 9 и 37 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» установлено, что продвижение по государственной службе государственных служащих осуществляется с учетом их компетенций. В соответствии с Типовыми квалификационными требованиями к государственным должностям корпуса «Б», утвержденными приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 13 декабря 2016 года № 85, претенденты на занятие государственной должности, в зависимости от должности, должны обладать определенным набором компетенций. Для внедрения компетентного подхода при отборе кандидатов разработана автоматизированная оценка личных качеств, когда кандидаты проверяются на наличие необходимых компетенций. Претенденты оцениваются на инициативность, коммуникативность, аналитичность, организованность, этичность, ориентацию на качество, ориентацию на потребителя, нетерпимость к коррупции. Претенденты на руководящие должности дополнительно оцениваются на лидерские качества и стратегическое мышление.

В целях отбора на госслужбу кадров введена трехступенчатая система отбора (тестирование на знание законодательства, оценка личных качеств, собеседование). На первом этапе граждане проходят тестирование на знание законодательства. В целях обеспечения объективности процесса отбора в залах тестирования принимаются меры безопасности по повышению прозрачности процедуры тестирования. В частности, залы тестирования оснащены карт-ридерами для считывания информации с удостоверений личности, а каждая рабочая станция оснащена веб-камерой для ведения видеозаписи и снятия фотографий кандидатов, которые помещаются на сертификатах. Во всех залах установлены видеокамеры, выводящие изображение на видео-стену Агентства, подаватели сотовой связи.

Кандидаты прошедшие данный этап отбора допускаются ко второму этапу - автоматизированная оценка личных качеств. Претенденты оцениваются на инициативность, коммуникативность,

аналитичность, организованность, этичность, ориентацию на качество, ориентацию на потребителя, нетерпимость к коррупции. Претенденты на руководящие должности дополнительно оцениваются на лидерские качества и стратегическое мышление. По результатам данных тестирований кандидатам выдается сертификаты, которые обязательны для участия в собеседованиях.

Первые два этапа проводятся в Агентстве, что обеспечивает непредвзятость проведения данных процедур.

Третий этап - собеседование. Собеседование проводится в госоргане, объявившем конкурс, с учетом отраслевой специфики госоргана. При этом, для обеспечения объективности собеседования приглашаются наблюдатели. В качестве наблюдателей на заседании конкурсной комиссии могут присутствовать депутаты Парламента и маслихатов всех уровней, представители средств массовой информации, аккредитованные в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, других государственных органов, общественных объединений (неправительственных организаций), коммерческих организаций и политических партий, сотрудники Агентства.

Согласно предоставленной Казахстаном информации, в общей сложности в 2016 году были проведены конкурсы на 39550 вакантных мест. Наблюдатели и эксперты участвовали в 78% проведенных заседаниях конкурсных комиссий (17032 из 21855). По мнению мониторинговой группы, целесообразно было бы обеспечить вовлеченность наблюдателей и экспертов и их участие во всех конкурсных комиссиях и сделать этот распорядок не дискреционным, а обязательным. Органы власти Казахстана не считают это целесообразным, поскольку участие на заседаниях конкурсной комиссии остается правом самих наблюдателей и обеспечение 100%-ного участия наблюдателей в конкурсах не представляется возможным.

Помимо участия наблюдателей Правила проведения конкурса, утвержденные приказом Агентства от 21 февраля т.г. № 40, предусматривают обязательную видео- или аудиозапись собеседования. Данные записи используются при обжаловании решения конкурсной комиссии. Кроме того, согласно Правилам, кандидат также вправе самостоятельно вести видео- или аудиозапись собеседования. В случае несогласия с решением конкурсной комиссии конкурсанты вправе обжаловать решение комиссии в Агентство и ознакомиться с конкурсными документами, результатами собеседования в части их касающейся.

Положительной оценки заслуживает 33 пункт статьи 7 Порядка проведения конкурсов, утвержденного приказом уполномоченного органа в сфере государственной службы от 29 декабря 2015 года, согласно которому: “В состав конкурсной комиссии не может входить политический государственный служащий, являющийся руководителем или заместителем руководителя государственного органа”.

Согласно пункту 5 статьи 27 Закона «О государственной службе Республики Казахстан», руководитель государственного органа обязан принять на объявленную должность конкурсанта, получившего положительное заключение конкурсной комиссии. Это положительная норма. Кандидат получает положительное заключение в случае, если за него проголосовало большинство присутствующих из состава комиссии. Остается не понятным, может ли конкурсная комиссия дать положительное заключение нескольким кандидатам, которые принимали участие в конкурсе; каким образом обеспечивается прозрачность работы конкурсных комиссий (кроме приглашения наблюдателей).

Мониторинговая группа приветствует то, что приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 февраля 2017 года № 40 были утверждены Правила проведения конкурса на занятие административной государственной должности корпуса "Б", которые детально подробно регламентируют конкурсные процедуры. Однако, как представляется, Порядком не урегулировано критерии определения конкурсной комиссией наилучших кандидатов. Входящие в состав комиссии наблюдатели не вправе задавать вопросы кандидатам, что необходимо было бы скорректировать. Также, было бы целесообразно изъять из перечня наблюдателей депутатов.

Согласно предоставленных Казахстаном данных, за период 2016 года в адрес уполномоченного органа по делам госслужбы поступило на рассмотрение 626 жалоб на конкурсные процедуры, в том числе 525 от физических лиц и 101 от госслужащих. Всего отменено 15 конкурсов, составлено 29 административных протоколов в соответствии с пунктом 1 статьи 99 Кодекса Республики Казахстан

об административных правонарушениях. Это позитивная статистика, которая может свидетельствовать о том, что процедура обжалования является действенной. Последнее важно, поскольку во время встреч с неправительственным сектором прозвучала критика относительно процедур принятия решений конкурсными комиссиями, особенно в регионах.

**Отбор на должности корпуса «А»** регулируется Указом Президента РК от 29.12.2015 №151, которым установлены:

- Специальные квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса "А";
- Правила отбора в кадровый резерв административной государственной службы корпуса "А";
- Правила формирования кадрового резерва административной государственной службы корпуса "А";
- Правила проведения конкурса на занятие административной государственной должности корпуса "А".

Отбор в кадровый резерв административной государственной службы корпуса "А" (далее – кадровый резерв корпуса "А") осуществляется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК. Отбор в кадровый резерв корпуса "А" включает в себя ряд последовательных этапов: 1) публикация объявления о проведении отбора в кадровый резерв корпуса "А"; 2) прием и рассмотрение документов кандидатов на соответствие специальным квалификационным требованиям к должностям корпуса "А"; 3) тестирование кандидатов; 4) собеседование с кандидатами. Объявление о проведении отбора в кадровый резерв корпуса "А" публикуется уполномоченным органом по делам государственной службы на интернет-ресурсе и в определяемых им периодических печатных изданиях.

Одним из документов, которые подаются для участия в отборе, является рекомендательное письмо (не менее одного). Правом давать рекомендательные письма обладают: 1) политические государственные служащие; 2) депутаты Мажилиса, Сената Парламента Республики Казахстан, секретари маслихатов области, города республиканского значения, столицы; 3) административные государственные служащие корпуса "А", наделенные правом назначения на должности и увольнения; 4) председатели правления национальной компании, национального холдинга, национального института развития, назначаемые по согласованию с Президентом РК или по его поручению с Руководителем Администрации Президента РК.

Как отмечалось в Отчете третьего раунда мониторинга, требование такой рекомендации создает политизированность и возникает риск, что может быть ограничено право на равный доступ к государственной службе (Конституция РК, ч. 4 ст. 33). Поскольку это замечание не было учтено и изменения не были внесены, оно остается в силе и негативно влияет на оценку выполнения рекомендации.

Список кандидатов, представивших заявления и иные требуемые документы, публикуется на интернет-ресурсе уполномоченного органа в течение трех рабочих дней после окончания приема документов. Национальная комиссия на заключительном заседании выносит решения о зачислении кандидатов в кадровый резерв корпуса "А".

Для занятия административных государственных должностей корпуса "А" может быть проведен конкурс. Группа экспертов считает, что в данном случае дискреция проведения конкурса должна быть исключена и законодательным актом должны быть определены те критерии, во время существования которых служащих корпуса «А», в установленных законом исключительных случаях, можно принять на работу вне конкурса. Наряду с этим, целесообразно конкретизировать не только список лиц, которые могут быть назначены на должность вне конкурса, но и определить конкретные руководящие критерии, согласовав при этом этот вопрос с Агентством, как исключение из общего правила.

В своих комментариях по этому поводу органы власти Казахстана отметили, что помимо тестирования и оценки личностных качеств, отбор в резерв корпуса «А» включает в себя собеседование в Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте. В этой связи, при отборе в резерв корпуса «А» кандидаты уже проходят все этапы конкурса, предусмотренные в корпусе «Б». При этом, собеседование в отличие от корпуса «Б» проходит не в государственном органе, а в Национальной комиссии при Президенте.

Конкурс на занятие вакантной или временно вакантной административной государственной должности корпуса "А" осуществляется из числа граждан, зачисленных в кадровый резерв административной государственной службы корпуса "А".

Конкурсный отбор на занятие должности корпуса "А" проводится должностным лицом (органом), имеющим право назначения на данную должность, либо уполномоченным им должностным лицом. Конкурсный отбор на занятие должностей корпуса "А", назначения на которые осуществляются Президентом РК, проводится Администрацией Президента, если иное не установлено Президентом РК. Конкурсный отбор на занятие должностей корпуса "А", назначения на которые осуществляются Премьер-Министром РК, проводится Канцелярией Премьер-Министра, если иное не установлено Премьер-Министром.

Конкурсный отбор на занятие должности корпуса "А" по решению лица, имеющего право назначения на данную должность, осуществляется посредством рассмотрения документов и/или проведения собеседования. Собеседование с кандидатами осуществляется должностным лицом, имеющим право назначения на данную должность, либо уполномоченным им должностным лицом. Назначение на должность корпуса "А" осуществляется решением должностного лица (органа), имеющего право назначения на данную должность, с учетом требований, установленных законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы.

Допускается временное возложение обязанностей должности корпуса "А" на государственного служащего корпуса "Б" без проведения конкурсного отбора на период, не превышающий два месяца.

В состав Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК входят по должности: Руководитель Администрации Президента, председатель Национальной комиссии; Заместитель Руководителя Администрации Президента по региональной политике, заместитель председателя Национальной комиссии; Заместитель Премьер-Министра, курирующий вопросы административной реформы и государственной службы; Начальник Канцелярии Президента; Заместитель Председателя Сената Парламента; Заместитель Председателя Мажилиса Парламента; Помощник Президента Республики Казахстан, курирующий социально-экономические вопросы; председатель Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции; Министр юстиции; Руководитель Канцелярии Премьер-Министра; Председатель Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте РК. Как было отмечено в Отчете третьего раунда, 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.

В целом, как отмечалось в предыдущих мониторинговых отчетах, 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. Также прямо 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. 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 предоставил пример протокола собеседования с кандидатом на конкурсной комиссии. Данный документ содержит перечень вопросов членов конкурсной комиссии, однако из него также неясно по какому принципу комиссия принимает решение по кандидату, иными словами по каким критериям происходит оценка возможного кандидата комиссией как наилучшего.

Вместе с тем, в конкурсном своде правил отнесенных к корпусу «Б» кандидатов «О порядке проведения конкурсов, приказом уполномоченного органа в сфере государственной службы от 29 декабря 2015 года №12» указаны критерии оценки кандидата, а также метод и порядок распределения баллов, что необходимо оценить положительно, причем было бы целесообразно применить этот же метод и порядок во время конкурсов, объявляемых для вакансий на должности корпуса «А».

**Таблица 5. Статистика найма на должности государственной службы**

	2014		2015		
	Политические должности	Административные должности	Политические должности	Административные должности	
Количество вакантных должностей	13	8768, из них:		7545, из них:	
		12 («А»)	8756 («Б»)	17 («А»)	7528 («Б»)
Среднее количество кандидатов на одну вакансию	1,3		1,1		
Без конкурсного отбора приняты (депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, политические государственные служащие согласно п 3 ст. 12 Закона РК «О государственной службе»)	255		29		

Источник: данные Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции.

### **Занятие должности без конкурсного отбора**

Как утверждается в ответах на вопросник, с внедрением нового Закона возможности для внеконкурсного занятия должностей резко сократились. Возможность переводов исключена для 97% государственных служащих. Такие меры на практике способствовали стабилизации госаппарата и прекращению негативной практики командных перемещений. Как следует из предоставленной статистики, количество лиц, назначенных без конкурсного отбора было значительно сокращено (29 случаев в 2015 году), однако не устранено полностью, как рекомендовалось.

По состоянию на 1 января 2017 года, количество вакантных должностей составило 6502 единиц, количество кандидатов на одну вакансию 1,1 человек. В соответствии с пунктом 4 статьи 29 ЗоГС, занятие вакантных или временно вакантных административных государственных должностей помощников или советников первых руководителей государственных органов, пресс-секретарей допускается без проведения конкурса. Последующий передвижения указанных лиц внутри государственного органа, его ведомства, включая их территориальные подразделения, не допускается. Данная информация заслуживает положительной оценки.

Из 20813 назначенных лиц, только 123 человека приняты без конкурсного отбора (0,5%), (вне конкурсного отбора в соответствии с п. 3 ст. 15 Закона судьи, депутаты, политические служащие – 34 человека, в соответствии с п.4 ст.29 Закона помощники, советники, пресс-секретари – 89 человек). В 2014 году количество должностей, которые занимались на временной основе составило 3476, в 2015 г. – 3667 и 2016 г. – 3465 соответственно.

В статье 15 Закона о госслужбе сохранено положение о том, что действующие судьи, депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, а также политические государственные служащие, международные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением прекративших их по отрицательным мотивам, выполнявшие свои полномочия не менее шести месяцев, могут занять административные государственные должности корпуса «А» и «Б» в соответствии с законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы без проведения отбора в кадровый резерв и конкурса по решению уполномоченной комиссии. Президент Республики Казахстан вправе назначить указанных выше лиц на административные государственные должности корпуса «А», назначение на которые осуществляется им, без проведения отбора в кадровый резерв и решения уполномоченной комиссии. Административные государственные служащие корпуса «А», соответствующие установленным квалификационным требованиям, могут занять административные государственные должности корпуса «Б» без проведения конкурса по согласованию с уполномоченным органом.

Эти положения противоречат рекомендации предыдущего раунда мониторинга и должны быть устранены.

В своих комментариях Казахстан отметил, что внеконкурсное назначение возможно только по решению Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте, состоящей из

представителей руководства Администрации Президента, Правительства, Парламента, уполномоченного органа, помощника Президента и иных должностных лиц. Коллегиальное решение, в принятии которого принимают участие представители различных государственных структур, в т.ч. законодательной ветви власти, по мнению официального Казахстана, исключает политизацию внеконкурсных назначений.

**урегулировать в законодательстве порядок продвижения по службе на основе критериев личных заслуг и качеств и порядок проведения внутренних конкурсов**

Порядок проведения конкурсов, в том числе внутренних, урегулирован приказом уполномоченного органа в сфере государственной службы от 29 декабря 2015 года №12.

**Оценка деятельности госслужащих.** В соответствии со статьей 33 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» в целях определения эффективности и качества работы государственных служащих проводится оценка их деятельности. Результаты оценки деятельности государственных служащих являются основанием для принятия решений по выплате бонусов, поощрению, обучению, ротации, понижению в государственной должности либо увольнению. Получение служащим корпуса «Б» в течение двух лет подряд неудовлетворительных оценок влечет понижение его в должности при соответствии его квалификационным требованиям и наличии вакансии. При отсутствии вакантной нижестоящей должности государственному служащему предлагается другая должность. В случае отсутствия такой должности или отказе служащего от предложенной должности он увольняется.

Правила и сроки проведения оценки деятельности государственных служащих утверждены Указом Главы государства от 29 декабря 2015 года № 152 – см. Указ «О некоторых вопросах прохождения государственной службы». Перечень уполномоченных лиц, осуществляющих оценку деятельности политических государственных служащих, утвержден Указом Президента от 4 июля 2016 года №295. Уполномоченным органом по делам государственной службы утверждены Методика оценки деятельности служащих корпуса «А» и Типовая методика оценки деятельности служащих корпуса «Б» (от 29 декабря 2016 года № 110). В реализацию Типовой методики каждый государственный орган утвердил собственные методики с учетом их отраслевых особенностей.

Оценка служащего корпуса «А» складывается из оценки реализации приоритетов ежегодного соглашения, заключенного между уполномоченным лицом и служащим корпуса «А», и оценки профессионального уровня и личностных качеств. При этом соглашения содержат приоритеты работы, вытекающие из отраслевых программ и стратегических планов.

В соответствии с правилами и сроками проведения оценки деятельности государственных служащих, утвержденными Указом Главы государства от 29 декабря 2015 года № 152, в случае служащих, отнесенных к корпусу «А», Уполномоченный орган по делам государственной службы осуществляет анализ годовой оценки служащих корпуса «А» и не позднее десятого февраля вносит их в рабочий орган Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. В случае несогласия с результатами оценки деятельности служащих корпуса «А» может обратиться с соответствующим заявлением в Национальную комиссию в течение десяти рабочих дней со дня ознакомления с результатами оценки его деятельности. Рабочий орган Национальной комиссии выносит материалы годовой оценки на рассмотрение Национальной комиссии. Национальная комиссия по итогам рассмотрения материалов, представленных рабочим органом, и, в случае необходимости проведения собеседования со служащим корпуса «А» принимает одно из следующих решений: соответствует занимаемой должности; не соответствует занимаемой должности. Неудовлетворительная оценка административного государственного служащего корпуса «А» является основанием для расторжения с ним трудового договора по согласованию с уполномоченной комиссией. Эксперты считают нецелесообразным существование полномочий Национальной комиссии по принятию окончательного решения при оценке служащих, отнесенных к корпусу «А». В настоящем порядке ничего не сказано о праве служащих, отнесенных к корпусу «А», по обращению в суд, в случае негативной оценки для защиты собственных прав. Вместе с тем, поскольку в состав Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК входят политические государственные служащие и депутаты Парламента, Национальная комиссия, по мнению экспертов, в таком составе создает впечатление ориентированности на политические критерии.

Первая оценка служащих корпус «А» проведена в декабре 2016 года.

Годовая оценка служащего корпуса «Б» складывается из средней оценки за отчетные кварталы, оценки выполнения индивидуального плана работы и круговой оценки. При этом индивидуальный план работы служащего корпуса «Б» содержит мероприятия, направленные на достижение стратегической целей государственного органа. В случае оценки служащих корпуса «Б», есть указание на возможность применения процессуальных средств по защите собственных прав, что действительно заслуживает положительной оценки, при этом мы рекомендуем распространить аналогичный порядок при обжаловании оценок и служащими, отнесенными к корпусу «А».

По представленным данным в 2016 году оценку прошли более 65 тысяч административных государственных служащих корпуса «Б», из которых «превосходную» и «эффективную» оценку получили порядка 80% служащих.

В соответствие с законодательством Казахстана «оценка деятельности государственных служащих проводится в целях определения эффективности и качества их работы» (Указ Президента РК от 29 декабря 2015 года № 152. А целью аттестации является определение уровня профессиональной подготовки и соответствия занимаемым должностям служащих корпуса «Б» (Указ Президента Республики Казахстан от 30 декабря 2016 года № 404 «О проведении аттестации административных государственных служащих корпуса «Б»)).

По мнению мониторинговой группы, не существует больших различий между аттестацией и целями оценки. Однако, в аттестационных комиссиях присутствуют политические должностные лица (депутаты), принимающие в комиссиях решения по вопросам соответствия должностям служащих, отнесенных к корпусу «Б» (см. выше). Вместе с тем, исходя из того, что аттестация касается лишь служащих, отнесенных к корпусу «Б», а в оценке служащих этого корпуса не участвуют политические должностные лица, то возникает обоснованный вопрос, какую цель преследует аттестация, проведенная аттестационной комиссией, укомплектованной вовлеченными в нее политическими должностными лицами, если аналогичного результата (аналогичного заключения) по поводу соответствия чиновника/служащего с должностью можно достичь при соблюдении процедур оценки. Целесообразность проведения аттестации сомнительна; ее можно объяснить и в этой части прогресс не может быть оценен положительно.

**Вывод: эта часть рекомендации в основном выполнена.**

***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.***

В настоящее время другие выплаты, кроме основной заработной платы, регламентированы Правилами премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов Республики Казахстан за счет средств государственного бюджета, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2001 года № 1127. В соответствии с вышеуказанными правилами государственным служащим могут выплачиваться премии, устанавливаться надбавки к должностному окладу, оказываться материальная помощь. Размер и периодичность премирования устанавливается руководителем центрального государственного органа - администратора бюджетной программы (подпрограммы) в соответствии с планом финансирования бюджетной программы (подпрограммы) на содержание соответствующего органа, равными долями в разрезе кварталов.

В рамках реализации Плана нации 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ для государственных служащих планируется ввести новую систему оплаты труда по результатам, которая будет предусматривать: 1) переход на факторно-балльную шкалу (ФБШ) должностей с соответствующим уровнем должностного оклада; 2) выплату бонусов результативным государственным служащим по итогам оценки эффективности их деятельности.

Новый подход по системе оплаты труда одобрен Национальной комиссией по модернизации и поддерживается государственными органами. В целях всестороннего изучения указанной системы предполагается в течение 2018 года апробировать ее в пилотном режиме в 2 госорганах на центральном и региональном уровнях. Также, будет проводиться оценка результатов на основе выполнения индивидуальных планов – для государственных служащих, на основе выполнения



стратегических планов – для государственных органов, по достижению индикаторов качества государственных услуг, качества жизни, привлечения инвестиций – для министров и акимов, на основе интегральных макроэкономических индикаторов – для членов Правительства.

Министерство национальной экономики разработало проект постановления Правительства, предусматривающий утверждение Правил и условий выплат бонусов государственным служащим (проект внесен в Канцелярию Премьер-Министра в декабре 2016 г.). Порядок, ограничения, размер и периодичность выплаты бонусов будут регламентированы в вышеуказанных правилах. Результаты оценки деятельности государственных служащих являются основанием для принятия решений по выплате бонусов, поощрению.

Количественные данные относительно фиксированной и переменной долей в общей оплате труда служащего в разрезе различных учреждений и категорий государственных служащих, а также данные об уровне оплаты труда государственных служащих высшего, среднего и низшего уровней по секторам и на местном уровне предоставлены не были, поскольку они ограничены грифом «ДСП» (Для служебного пользования).

В своих комментариях органы власти Казахстана отметили, что в то время как официальный документ (Указ Президента РК от 17 января 2004 года 1284 "О единой системе оплаты труда работников органов РК, содержащихся за счет государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального Банка РК") об уровне оплаты труда государственных служащих не может быть представлен, поскольку он ограничен грифом «ДСП» (Для служебного пользования), информация о должностных окладах административных государственных служащих тем не менее публикуется онлайн в объявлениях о вакансиях с указанием их минимального (при стаже до 1 года) и максимального (при стаже свыше 17 лет) размера, в зависимости от выслуги лет.

Например, в объявлении о вакансиях должности категории А-1 указан следующий минимальный и максимальный должностной оклад:

**Таблица 6. Должностные оклады государственных служащих категории А-1**

Категория	В зависимости от выслуги лет	
	min	max
А-1	363 238 тенге	490 083 тенге

Источник: письменные комментарии органов власти Казахстана.

Размеры должностных окладов других категорий также указаны в объявлениях о вакансиях, размещенных на веб-сайте Агентства Республики Казахстан по делам госслужбы и противодействию коррупции, с ними можно ознакомиться по следующей ссылке: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/konkursy-na-vakantnye-dolzhnosti>.

Ни представленные материалы, ни данные, собранные в ходе визита в Казахстан не подтверждают прозрачность выплаты государственным служащим вознаграждения, премий и надбавок. В то же время, мониторинговая группа приветствует информацию о подготовке акта, который будет регулировать вопросы поощрения служащих с учетом принципов прозрачности и оценки служащих. Акты, регулирующие данный вопрос являются секретными и недостижимыми как для экспертов, так для общественности, хотя основная информация о фиксированном размере оплаты труда публикуется вместе с объявлениями о вакансиях. Суть принципа прозрачной и подотчетной государственной административной службы/публичной службы требует необходимой информированности общества в вопросах трудового вознаграждения административных государственных служащих/публичных служащих. Мониторинговая группа считает, что следует установить в законе, а не подзаконных актах основные нормы о прозрачности заработной платы, премий, надбавок, определить периодичность и критерии их выплаты.

**Вывод:** Эта часть рекомендации была частично выполнена.

***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. Вести 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.**

**Конфликт интересов.** Ранее Закон «О борьбе с коррупцией» не предусматривал понятие конфликта интересов. Законами «О противодействии коррупции» и «О государственной службе Республики Казахстан» внедрено данное положение. Так, конфликт интересов – противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий. В соответствии со статьей 15 Закона «О противодействии коррупции» лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, лицам, приравненным к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностным лицам запрещается осуществлять должностные обязанности, если имеется конфликт интересов.

Указанные лица должны:

- принимать меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов;
- в письменной форме уведомить непосредственного руководителя либо руководство организации, в которой они работают, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно. Непосредственный руководитель либо руководство организации по обращениям указанных лиц или при получении информации из других источников обязаны своевременно принимать следующие меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов:
  - 1) отстранить лиц от исполнения должностных обязанностей и поручить другому лицу исполнение должностных обязанностей по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов;
  - 2) изменить должностные обязанности;
  - 3) принять иные меры по устранению конфликта интересов.

Других нормативных положений, регулирующих КИ не предусмотрено.

Ответственность за совершение действий или бездействия в условиях конфликта интересов, за непринятие мер по предотвращению и разрешению конфликта интересов, за неуведомление о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения Кодексом об административных правонарушениях или Уголовным кодексом не предусмотрена. Статьей 680 Кодекса об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за непринятие руководителем государственного органа мер по противодействию коррупции, но она касается только непринятия мер в отношении подчиненных лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений. При это Закон «О противодействии коррупции» определяет коррупционное правонарушение как имеющее признаки коррупции противоправное виновное деяние (действие или бездействие), за которое законом установлена административная или уголовная ответственность. Поскольку за совершение действий или бездействия в условиях конфликта интересов или несообщение о конфликте интересов не предусмотрена административная или уголовная ответственность, то статья 480 КоАП также не будет действовать в этом отношении.

Единственной формой ответственности за нарушение обязанностей относительно конфликта интересов является дисциплинарная. Согласно статье 51 Закона о государственной службе, государственный служащий, его непосредственный руководитель и руководство государственного органа несут дисциплинарную ответственность за непринятие мер по предотвращению и урегулированию известных им случаев конфликта интересов. Хотя при этом это нарушение не упоминается среди дисциплинарных проступков в статье 50 Закона.

В тоже время, в своих комментариях органы власти Казахстана утверждают, что нарушения, связанные с КИ, по сути, охвачены в статье 50 ЗГС. Действительно, некоторые ситуации конфликта интересов в статье 50 охвачены (например, «использование своих должностных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением своих материальных интересов либо близких

родственников и свойственников»); однако, далеко не все ситуации охвачены. Следовало бы прямо привязать ответственность в статье 50 к нарушению норм о конфликте интересов, которые содержатся в статье 51. Это бы сняло поднятый экспертами вопрос.

Отсутствие действенной ответственности за нарушение требований, связанных с предотвращением и устранением КИ, является серьезным недостатком. Следует установить, как минимум, административную ответственность, поручив ее применение соответствующим правоохранительным органам и Агентству.

В рамках сотрудничества с ПРООН разработано Методическое пособие по вопросам конфликта интересов в государственной службе. Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции и его территориальными департаментами на постоянной основе проводится разъяснительная работа по вопросам соблюдения антикоррупционного законодательства, в том числе регулирования конфликта интересов. Агентством на семинарах и круглых столах презентовано вышеназванное Методическое пособие по вопросам конфликта интересов в государственной службе и направлено во все центральные государственные и местные исполнительные органы. Также, в 2016 году Агентством разработана Памятка по основным требованиям этических стандартов государственных служащих. Мероприятия, осуществленные Агентством в данном направлении, должны быть оценены положительно.

В целях предотвращения фактов конфликта интересов, лоббирования интересов отдельных организаций государственными служащими Агентством на системной основе проводится информационная работа. Так, по итогам 2016 года в республиканских и региональных СМИ создано более 82 тематических рубрик. Опубликовано 3151 статей и заметок по повышению уровня антикоррупционной культуры в обществе. На республиканских, региональных телеканалах показано 1735 видеосюжета, по радио озвучено 468 информационных сообщений, на интернет – пространстве размещено 8197 материалов антикоррупционной направленности. На законодательном уровне понятие «конфликта интересов» введено с 1 января 2016 года, в этой связи статистика по проведенным мероприятиям за 2014-2015г отсутствует. Кроме того, за 2016 год территориальными подразделениями Агентства проведено - 691 мероприятие по разъяснению положений Закона «О противодействии коррупции», в т.ч. по конфликту интересов, уполномоченными по этике проведено – 993 аналогичных мероприятий. Мероприятия проводились в соответствии с региональными планами (к примеру, по реализации Плана нации – 100 конкретных шагов).

По информации властей, в 2014 году утверждена Типовая программа обучения государственных служащих по вопросам противодействия коррупции, разработанная Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан и согласованная с Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции. В типовой программе обучения освещены вопросы нового подхода к системе государственной службы, а именно обеспечение усиления антикоррупционных мер, повышение прозрачности отбора государственных служащих, этического контроля, внедрение принципа меритократии. Мероприятия, осуществленные Академией, заслуживают положительной оценки. Мониторинговая группа рекомендует создать модуль соответствующего обучения на тему конфликта интересов и, в обязательном порядке, сделать их доступными для чиновников всех рангов, в том числе в форме онлайн – курсов.

**Ограничения после завершения публичной службы.** Согласно подпункту 1) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса не допускается трудоустройство в коммерческую организацию лица в течение одного года после прекращения им государственной службы, если за последний год перед прекращением государственной службы в период выполнения государственных функций указанное лицо в силу своих должностных полномочий непосредственно осуществляло контроль в форме проверок деятельности данной коммерческой организации либо деятельность данной коммерческой организации была непосредственно связана с указанным лицом в соответствии с его компетенцией. Это ограничение не распространяется на трудоустройство 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.

Однако, отсутствует механизм контроля за соблюдением этого ограничения.

**Примеры дел.** Власти Казахстана привели такие примеры применения норм об антикоррупционных ограничениях:

- 1) В 2016 году в ходе анализа коррупционных рисков в деятельности Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и земельным ресурсам выявлены факты конфликта интересов, выразившиеся в совместной службе близких родственников. По итогам анализа внесены рекомендации по устранению конфликта интересов, вследствие чего служащие были освобождены от должности.
- 2) Широкий общественный резонанс получил факт несовместимости совместной службы близких родственников, при котором в сферах, курируемых заместителем акима Актюбинской области, руководящие государственные должности занимали ее сына и сноха. Эти факты были озвучены на республиканском общественном совете по противодействию коррупции при партии "Нур Отан". По информации члена общественного совета родной сын чиновницы является заместителем руководителя областного управления образования, до этого он занимал должность начальника управления по делам молодёжи, после того, как он ушёл из управления по делам молодёжи, на его место назначена его супруга.
- 3) При проверке деятельности ТОО «Партнер Актау Компани» выяснилось, что при анализе объемов отгруженной продукции и сведений в сопроводительных накладных имелись значительные расхождения по сумме товара. Управление внутренней безопасности Комитета государственных доходов назначило налоговую проверку, которая выявила еще несколько нарушений. Так, выяснилось, что учредителем ТОО являлась супруга руководителя Управления службы экономических расследований Департамента госдоходов по Мангистауской области. По результатам служебного расследования и рекомендациям дисциплинарной комиссии, служащего освободили от должности.

Представленная информация показывает положительную тенденцию. Сравнивая с предыдущими отчетами, в этой сфере наблюдается прогресс.

Казахстан также сообщил, что консультирование служащих на предмет соблюдения требований законодательства о государственной службе, в том числе по вопросам конфликта интересов, проводится в государственных органах на систематической основе. Проведение данной работы возложено на уполномоченных по этике. Так, за первое полугодие 2017 года, в адрес уполномоченных по этике центральных и местных государственных органов поступило 165 обращений по вопросам соблюдения требований законодательства о государственной службе, противодействию коррупции и Этического кодекса. По фактам нарушения норм служебной этики уполномоченными по этике рассмотрено 119 обращений, по 28 которым приняты соответствующие меры (даны разъяснения, направлены рекомендации в адрес руководителя госоргана и т.д.)

С начала 2017 года Агентством проведен мониторинг 2031 госорганов на предмет совместной работы близких родственников и других форм конфликта интересов. Помимо этого, организовано 1143 разъяснительных мероприятия с представителями гражданского общества и неправительственных организаций, опубликовано 109 объявлений в СМИ и социальных сетях, а также осуществлен прием 425 граждан по данному вопросу. Указанные мероприятия позволили выявить факты возникновения конфликта интересов в среде госслужащих. К примеру, в Алматинской области по обращению директора ТОО «Талдыкорган-Автоколик» установлен конфликт интересов в деятельности Управления пассажирского транспорта и автомобильных дорог при проведении конкурса о госзакупках, где председатель конкурсной комиссии не сообщил о родстве с потенциальным поставщиком услуг ТОО «Желмая».

Также следует отметить, что определение понятия конфликта интересов не в полной мере соответствует международным стандартам. Согласно определению, которое содержится в руководстве ОЭСР, "конфликт интересов" - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций. При таком определении термин "конфликт интересов" имеет такое же значение, как и термин "фактический конфликт интересов". Таким образом, ситуация, связанная с конфликтом

интересов, может быть текущей, или, как это может быть установлено, существовавшей в определенный период в прошлом. «Кажущийся конфликт интересов» существует тогда, когда возникает мнение о том, что частные интересы государственного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит. «Потенциальный конфликт интересов» возникает в тех случаях, когда государственное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности в будущем<sup>48</sup>.

Согласно Закону РК «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов понимается противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий. По сути, в приведенном определении речь идет о фактическом или реальном КИ. Относительно потенциального КИ, проблема частично решается тем, что согласно статье 15 Закона РК «О противодействии коррупции», служащие обязаны в письменной форме уведомить непосредственного руководителя либо руководство организации, в которой они работают, о возникшем конфликте интересов *или о возможности его возникновения*, как только им станет об этом известно.

Кроме того, Закон о противодействии коррупции не содержит определение личных интересов. Такое определение должно быть достаточно широким и охватывать как материальные (имущественный), так и любые другие нематериальные интересы, в том числе интересы, обусловленные личными, семейными, дружественными или любыми другими внеслужебными отношениями с физическими или юридическими лицами (например, в связи с членством или деятельностью в общественной, политической, другой организации). Эти законодательные недостатки следует устранить.

**Вывод: эта часть рекомендации была в основном выполнена.**

***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.***

В государственных органах действуют службы внутреннего аудита (СВА), уполномоченные по этике, дисциплинарные комиссии и советы по этике.

1. Одной из функций **службы внутреннего аудита** являются анализ, оценка и проверка надежности и достоверности финансовой и управленческой информации, эффективности внутренних процессов организации деятельности госоргана, качества оказываемых государственных услуг, анализ условий, способствующих конфликту интересов.

В соответствии с Типовым положением о службах внутреннего аудита, данные службы оказывают консультационные услуги в работе по организации системы внутреннего контроля в подведомственных соответствующему государственному органу организациях, вносят руководителю государственного органа отчет о результатах внутреннего государственного аудита с рекомендациями по пресечению, недопущению нарушений при использовании средств республиканского и (или) местных бюджетов в соответствии с законодательством Республики Казахстан, по устранению выявленных недостатков, повышению эффективности внутренних процессов организации деятельности государственного органа, сообщают первому руководителю центрального государственного органа, ведомств центральных государственных органов, акима области, города республиканского значения, столицы об условиях, способствующих конфликту интересов.

---

<sup>48</sup> Источник: <https://goo.gl/iwbMCG>.

Согласно предоставленной информации, по состоянию на январь 2017 года службы внутреннего аудита созданы в 23-ти центральных государственных органах с общей штатной численностью 192 ед., в 16-ти регионах с общей штатной численностью 125 ед. При этом, укомплектованность штатов СВА составляет по центральным государственным органам 86,5% (166 чел.), по местным исполнительным органам – 84,8% (106 чел.), ведутся соответствующие конкурсные процедуры.

**2. Уполномоченный по этике** – государственный служащий, осуществляющий деятельность по обеспечению соблюдения норм служебной этики и профилактики нарушений законодательства о государственной службе, противодействию коррупции и Этического кодекса государственных служащих, а также консультирующий в пределах своих функций государственных служащих и граждан. Функции уполномоченных по этике возлагаются на существующих сотрудников (функции «на возложенной основе»), дополнительно к другим обязанностям, как правило, связанным с управлением кадрами.

Внедрение института уполномоченного по этике следует приветствовать. Рекомендуется расширить их полномочия и повысить статус, а также обеспечить, чтобы в их обязанности не входили другие функции (не было совмещение с другими обязанностями). Кроме этого, уполномоченные лица должны входить в состав комиссий по этике в качестве их членов, а не как наблюдатели.

Как сообщили органы власти Казахстана, Указом Президента от 01 июня 2017 года №487 внесены изменения в Реестр должностей политических и административных государственных, где должность уполномоченного по этике введена как самостоятельная. Кроме того, указанным Указом усилены полномочия уполномоченного по этике, путем внесения изменения в Положение об уполномоченном по этике, утвержденного Указом Президента от 29 декабря 2015. Так, пунктом 3 Положения предусмотрено, что «лица, занимающие самостоятельную должность уполномоченного по этике координируют и осуществляют методологическое руководство уполномоченных по этике ведомств и территориальных подразделений». Кроме того, планируется введение уполномоченных по этике в состав Совета по этике, а также Комиссии уполномоченного органа.

**3. Основными задачами Совета по этике** являются: 1) выработка мер, направленных на предупреждение коррупции и профилактику нарушений норм служебной этики, в том числе дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу; 2) принятие мер по обеспечению повышения уровня ответственности государственных служащих в соблюдении служебной этики; 3) выработка рекомендаций и предложений по вопросам координации деятельности уполномоченных по этике и взаимодействия с дисциплинарными комиссиями государственных органов. Советы по этике были созданы на основе дисциплинарных советов Агентства, которые существовали ранее.

Положение о советах по этике Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции в областях, городах республиканского значения, столице было утверждено Указом Президента РК 29.12.2015. Согласно Положению, членами Совета по этике могут являться депутаты маслихата, представители общественных объединений, неправительственных организаций, средств массовой информации, руководители государственных органов и иные лица. Число членов Совета по этике должно быть нечетным и составлять не менее 7 человек.

Исходя из принципа распределения власти, депутаты представительских органов не должны входить в комиссии по этике органов исполнительной власти. Депутаты, как политические должностные лица, должны быть отмежеваны от оценки поведения чиновников. Членство депутатов в комиссиях по этике создает основание предполагать, что предметом рассмотрения комиссии могут стать политические взгляды государственного служащего или же неэтичное поведение служащего может быть оценено в политическом разрезе. Такое положение дел противоречит необходимости разделения политической и административной составляющих публичной службы. Также в Положении следует определить сколько представителей неправительственных органов, общественных организаций и представителей СМИ должны входить в состав в комиссии по этике.

Органы власти Казахстана сообщили, что деятельность и компетенция депутата маслихата регламентируется Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». При этом, статус депутата маслихата не относится к числу политических государственных должностей, предусмотренных Реестром должностей политических и административных государственных служащих. Более того, депутат маслихата осуществляет свою

деятельность на неоплачиваемой основе, за исключением Секретаря маслихата. Члены Совета по этике из числа депутатов маслихата, как правило, являются руководителями общественных неправительственных объединений и представляют институты гражданского общества. Таким образом, политические взгляды государственного служащего не являются объектом рассмотрения для депутатов маслихата.

В правоохранительных органах функционируют **службы внутренней безопасности**.

Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции на постоянной основе проводят семинары и круглые столы по вопросам деятельности уполномоченных по этике и советов по этике. Разработаны и распространены краткая памятка по основным требованиям Этического кодекса и Рекомендации по основным требованиям к форме одежды государственных служащих, которые распространены среди государственных служащих.

Так, в 2016 году уполномоченными по этике рассмотрено 445 обращений госслужащих и граждан, проведено 993 мероприятий по вопросам этики (семинары, круглые столы и др.), показано и транслировано 867 публикаций и радио сюжетов. В целом, за нарушения Этического кодекса к дисциплинарной ответственности привлечено 468 государственных служащих.

По итогам 2016 года Советом по этике проведено 158 заседаний, на которых рассмотрено 1002 вопроса, в том числе: итоги анализа коррупционных рисков - 56, итоги работы госорганов по профилактике нарушений законодательства о государственной службе и противодействию коррупции – 113, результаты деятельности уполномоченных по этике – 26, результаты деятельности дисциплинарной комиссии госорганов на основе итогов анализа дисциплинарной практики - 76, дисциплинарные дела – 591, иные вопросы – 140. За указанный период также возбуждено 618 дисциплинарных дел, в том числе за нарушение этических норм – 196, за дискредитацию госслужбы – 422. По результатам рассмотрения рекомендации Советов по этике наложено 422 дисциплинарных взыскания, в том числе 232 за нарушение Этического кодекса, за дискредитацию – 190.

Примеры рекомендаций Агентства по делам госслужбы по минимизации и устранению причин и условий возникновения коррупции в деятельности государственных органов, организаций, которые вносились на рассмотрение Правительства, не были представлены.

**Вывод: эта часть рекомендации выполнена в основном.**

***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.***

В конце 2015 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам декларирования доходов и имущества физических лиц» (далее – Закон по всеобщему декларированию) от 18.11.2015 г. № 412-V, который предусматривал поэтапный переход к декларированию доходов и имущества физических лиц: 1 этап с 2017 года – государственные служащие, судьи, депутаты, работники национальных компаний управленческого и административного профиля, а также работники бюджетных организаций; 2 этап с 2020 года – все остальные физические лица.

Однако, Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам налогообложения и таможенного администрирования» от 30 ноября 2016 года № 26-VI предусмотрен перенос сроков декларирования для всех физических лиц, в том числе госслужащих в один этап с 2020 года. Как сообщили НПО, заявленные официальные причины, по которым отложен

срок введения всеобщего декларирования, - «неготовность государственных баз данных»<sup>49</sup> и налоговых органов по обработке и проверке деклараций.

Закон по всеобщему декларированию предусматривает, что при вхождении в систему декларирования всеми физическими лицами будет представляться декларация об активах и обязательствах с целью фиксации сведений об имуществе и накоплениях физического лица. В последующем лица, представившие декларацию об активах и обязательствах, будут представлять декларацию о доходах и имуществе, в которой будут отражаться доходы за отчетный период, а также сведения об отчуждении или приобретении имущества, подлежащему государственной или иной регистрации, что позволит выявлять расхождения между доходами и расходами физических лиц, в том числе государственных служащих.

В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Закона «О противодействии коррупции» (действующей до 01.01.17г.), лица, занимающие государственную должность, ежегодно в период выполнения своих полномочий в порядке, установленном налоговым законодательством РК, представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории, так и за ее пределами.

Пунктом 1 статьи 186 Налогового кодекса предусмотрено, что если иное не установлено настоящей статьей, декларация представляется в налоговый орган по месту нахождения (жительства) не позднее 31 марта года, следующего за отчетным налоговым периодом, за исключением случаев, предусмотренных Конституционным законом «О выборах в РК», Уголовно-исполнительным кодексом и Законом «О противодействии коррупции».

Согласно пункту 3 статьи 584 Налогового кодекса, налоговая отчетность в электронной форме, представленная в налоговые органы посредством передачи по сети телекоммуникаций до двадцати четырех часов последнего дня срока, установленного настоящим Кодексом для сдачи налоговой отчетности, считается представленной в срок.

Согласно ответов властей Казахстана, в случае нарушения сроков подачи деклараций государственным служащим, ответственность последнего рассматривается в соответствии со ст. 274 Кодекса об административных правонарушениях.

Проверка полноты и достоверности информации в декларациях организована путем сопоставления сведений уполномоченных органов и банков с данными деклараций. Сведения уполномоченными органами и банками представляются по запросу органов государственных доходов.

Налоговые органы осуществляют налоговый контроль за исполнением норм налогового законодательства, иного законодательства, контроль за исполнением которого возложен на налоговые органы в соответствии с п.1 ст. 556 Налогового Кодекса.

В соответствии с пунктом 9 статьи 11 Закона «О противодействии коррупции» (вступает в силу с 2020 года) опубликованию в срок не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным календарным годом, подлежат сведения, отраженные в декларациях физических лиц, которые представили следующие лица и их супруги: 1) занимающие политические государственные должности; 2) занимающие административные государственные должности корпуса "А"; 3) депутаты Парламента; 4) судьи; 5) лица, исполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора. Приказом Председателя Агентства по делам госслужбы от 6 октября 2016 года № 3 утвержден Перечень сведений, за исключением сведений, составляющих государственные секреты в соответствии с законодательством, подлежащих опубликованию. Сведения, указанные в декларациях, лиц, занимающих административные государственные должности корпуса "А", размещаются службами управления персоналом (кадровыми службами) государственных органов, организаций, Парламента и Верховного Суда на их официальных Интернет-ресурсах.

Согласно положениям, которые действуют до 2020 года, обязательное опубликование сведений из деклараций не предусмотрено. Более того, в соответствии с Законом РК «О противодействии коррупции», поступающие в органы государственных доходов сведения в декларациях, составляют служебную тайну. Их разглашение влечет увольнение виновного лица. В 2016 году журналисты

---

<sup>49</sup> «Минфин снова скорректировал сроки введения всеобщего декларирования». Текст публикации доступен по ссылке: <https://goo.gl/hFKu3R>.



информационно-аналитического портала «Информбюро.kz» направили запросы акимам областей об уровне их должностных окладов. Часть акимов такую информацию предоставила, часть – нет, сославшись на то, что эта информация «служебного пользования» и не подлежит разглашению<sup>50</sup>.

Декларации и иные сведения представляются только по запросам уполномоченного органа по противодействию коррупции, органов прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, антикоррупционной службы, Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, а также в судебном порядке, установленном законом.

Как отмечается в ответах властей Казахстана, в настоящее время декларация о доходах и имуществе представляется ограниченным кругом лиц (госслужащими, депутатами, судьями), что не дает возможности осуществления эффективного контроля за источниками происхождения доходов и имущества, указанных в декларации, поскольку незаконно полученные доходы и имущество может быть переоформлено на других лиц, которые не обязаны представлять декларацию. Единоразовое фиксирование всеми физическими лицами своих активов и обязательств и последующее ежегодное декларирование доходов и изменений в таких активах позволит осуществлять полноценный контроль в целях выявления незаконного обогащения и уклонения от налогообложения.

По оценке НПО, система декларирования госслужащих в настоящее время имеет ряд недостатков. Во-первых, она непрозрачна, сведения о доходах и имуществе госслужащих и их супругов не только не находятся в открытом доступе, но и на законодательном уровне признаны служебной тайной. Это затрудняет развитие общественных механизмов проверки деклараций, затрудняет работу журналистов и гражданских активистов по проведению расследований, в том числе антикоррупционных. Статья 11 Закона РК «О противодействии коррупции», введение в действие которой было отложено до 1 января 2020 года, как раз и предполагала обнародование и публикацию деклараций и сведений о доходах и имуществе.

Во-вторых, информация об итогах проверки деклараций или статистика по нарушениям требований закона не публикуется.

В-третьих, ответственность государственных служащих за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных или неполных сведений предусмотрена Кодексом РК об административных правонарушениях (статья 274 «Нарушение мер финансового контроля») – денежный штраф в размере 50 МРП (около 300 евро), что является незначительной суммой в случае сокрытия доходов и непредоставления декларации. С 1 января 2020 года размер штрафа за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных или неполных сведений предлагается уменьшить до 30 МРП.

Как было отмечено в Отчете третьего раунда мониторинга, еще со второго раунда мониторинга осталось намерение ввести всеобщее декларирование доходов и имущества физических лиц в Казахстане. Согласно предыдущему Закону «О борьбе с коррупцией», лица, занимающие государственную должность, представляли в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе. Декларированию подлежали только доходы и имущество, являющиеся объектом налогообложения согласно налоговому законодательству. Такая система критиковалась в предыдущих отчетах.

В приложении к отчету приведено сравнение положений Закона РК «О противодействии коррупции», которые действуют в текущий момент и которые вводятся в действие с 2020 года.

Согласно статье 274 Кодекса об административных правонарушениях РК («Нарушение мер финансового контроля»), умышленное непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций и сведений 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, - влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Более подробная информация в статье «Сколько зарабатывают акимы?» по ссылке <https://goo.gl/bFmYCo>.

<sup>51</sup> 1 МРП в 2017 г. = 2269 тенге или около 6,6 евро.

Согласно статье 244 Уголовного кодекса РК («Уклонение гражданина от уплаты налога и (или) других обязательных платежей в бюджет»), уклонение гражданина от уплаты налога и (или) других обязательных платежей в бюджет путем непредставления декларации о доходах в случаях, когда подача декларации является обязательной, либо путем включения в декларацию или иные документы, связанные с исчислением или уплатой налогов и (или) других обязательных платежей в бюджет, заведомо искаженных данных о доходах или расходах либо об имуществе, подлежащем налогообложению, если это деяние повлекло неуплату налога и (или) других обязательных платежей в бюджет в крупном размере (больше 2000 месячных расчетных показателей), 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.

Замечания и рекомендации, высказанные во время предыдущего мониторинга по имущественным декларациям должностных лиц, остаются актуальными, считать их выполненными нельзя.

Кроме того, при утверждении формы декларации следует обеспечить, чтобы в ней была отражена информация не только о доходах, но и представлена детальная информация о расходах, как самого должностного лица, так и членов его семьи, а также ведомости об их активах и обязательствах, в том числе о подарках, а также договорах, заключенных должностным лицом или членами его семьи в течение отчетного года. В законе следует определить орган, который будет ответственен за публичность деклараций, заполненных должностными лицами, а также орган, который будет осуществлять мониторинг подачи и проверку содержания деклараций. Важным элементом системы раскрытия доходов и расходов публичных служащих является опубликование содержания имущественных деклараций, без которого такая система не будет полной и не будет выполнять полноценно свою роль. Следует пересмотреть существующий закон и внедрить как можно скорее (до 2020 года) обязательную публикацию в сети интернет информации с деклараций на веб-сайтах соответствующих органов, а также централизованно на сайте Агентства или другого органа. При этом публиковаться должна вся информация, кроме некоторой конфиденциальной информации о физических лицах согласно перечню, закрепленному прямо в тексте закона (например, данные о точном адресе проживания и нахождения недвижимости, дата рождения, паспортные данные).

**Вывод:** поскольку новые нормы о декларировании имущества служащими не были введены в действие и отсрочены на значительный период времени, эту часть рекомендации следует считать не выполненной.

***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.***

Действующий Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) утвержден Указом Президента РК от 29.12.2015 №153. Согласно его положений, Кодекс направлен на укрепление доверия общества к государственным органам, формирование высокой культуры взаимоотношений на государственной службе и предупреждение случаев неэтичного поведения государственных служащих.

Пунктом 1 Кодекса предусмотрено, что «государственные служащие в своей деятельности должны быть привержены политике Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Нурсултана Назарбаева и последовательно проводить ее в жизнь». Такое положение не соответствует целям такого документа как кодекс этики госслужащего, который как раз и должен быть направлен на обеспечение объективности и приверженности верховенству права, а не политике, воле или формальным нормам, утвержденным одним лицом. Суть реформы публичной службы состоит именно в свободной от политики службе. Следовательно, кодекс этики должен гарантировать политический нейтралитет со стороны чиновников, а не наоборот. Это также прямо противоречит предыдущей рекомендации.

По мнению органов власти Казахстана, данная норма не входит в противоречие с принципами верховенства права и обеспечение объективности, закрепленными в пункте 5 Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан и коррелируется с нормами Конституционного закона «О первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы», определяющего государственную политику.

Руководители государственных органов, в центральных исполнительных органах – ответственные секретари центральных исполнительных органов или должностные лица, на которых в установленном порядке возложены полномочия ответственных секретарей центральных исполнительных органов, а в случаях отсутствия ответственных секретарей центральных исполнительных органов или указанных должностных лиц – руководители центральных исполнительных органов обеспечивают исполнение требований Этического кодекса, размещение текста Кодекса в зданиях государственных органов в местах, доступных для всеобщего обозрения. Государственный служащий в трехдневный срок после поступления на государственную службу должен быть в письменной форме ознакомлен с текстом Кодекса.

В новой редакции Этического кодекса не выполнено рекомендацию предыдущих мониторинговых отчетов относительно определения в Кодексе чести соблюдения принципов верховенства права и обеспечения профессиональности государственной службы как главных обязанностей государственных служащих. В кодексе также сохранено положение о том, что при предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупционных проявлениях он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры по его опровержению.

Согласно комментариев органов власти Казахстана, указанные рекомендации нашли свое отражение в Правилах служебной этики государственных служащих, утвержденных указом от 29 декабря 2015 года за №153. Так, пунктом 5 Правил предусмотрено, что госслужащие должны обеспечивать законность и справедливость принимаемых решений, а также повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей. Кроме того, пунктом 14 Правил закреплено, «что при предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупционных проявлениях он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры к его опровержению».

В ответах властей Казахстана отмечено, что в правоохранительных органах принимаются кодексы чести, действует Кодекс судейской этики.

По рекомендациям Советов по этике, за нарушение Этического кодекса наложено дисциплинарных взысканий в 2015 году – 338, в 2016 году – 232.

Для повышения уровня антикоррупционной грамотности государственных служащих Агентством совместно с Академией разработана и утверждена Типовая программа обучения государственных служащих по вопросам противодействия коррупции. Типовая программа предусматривает освоение таких практических знаний, как антикоррупционное законодательство, профилактика коррупционных правонарушений, этика и конфликт интересов на государственной службе и др.

Антикоррупционным обучением охватываются служащие, впервые принятые на государственную службу и назначенные на руководящую должность. В рамках повышения квалификации и переподготовки за 2015 год проведено 28 обучающих курсов по вопросам противодействия коррупции, на которых обучено 727 государственных служащих центральных государственных и местных исполнительных органов.

В этой части рекомендации были частично выполнены, целесообразно продолжить и сделать обучение чиновников в этом направлении более интенсивным, а также проводить меры по повышению информированности об антикоррупционных ограничениях и требованиях.

**Вывод: эта часть рекомендации была выполнена частично.**

***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.***

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

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

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

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

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

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

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

В соответствии с подпунктом 4) пункта 1 статьи 472 Кодекса об административных правонарушениях, за неполную и (или) несвоевременную передачу в уполномоченный орган имущества в виде подарков, если эти деяния не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, предусмотрена административно-правовая ответственность.

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

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

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

Согласно статистике, в 2015-2016 годы было принято 141 ед. подарков (сувениры, конфеты, алкогольная продукция, сертификаты, картины, блокноты, ручки и т.д.) оценочной стоимостью 1 457 171 тенге, из них 5 ед. выкуплены на сумму 49 176 тенге, 38 ед. продано на сумму 517 189 тенге, 1 ед. утилизировано на сумму 16 995 тенге и остаток составляет 97 ед. на сумму 295 489 тенге.

Указанная памятка касается только ограниченного круга вопросов касательно сдачи и учета подарков и не охватывает другие требования законодательства о подарках с целью их разъяснения. Поэтому это только частично относится к выполнению рекомендации. В памятке следует охватить все вопросы, связанные с ограничениями относительно подарков (какие подарки запрещены, что означает «в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций» и так далее). Как видно из изложенного выше, получение и обращение с подарками регулируется различными нормативными актами, которые используют различную терминологию. Задание памятки разъяснить законодательные требования и четко описать алгоритм действий служащего в случае предложения подарка, получения, обнаружения его на рабочем месте и так далее.

Не был проведен мониторинг исполнения положения касательно подарков и не разработаны предложения по их улучшению.

Также следует отметить пробелы в существующем законодательстве. Так, не установлена стоимость разрешенных подарков и не определен круг лиц, от которых полученные в подарок предметы не будут считаться запрещенными подарками, не определено, допустимы ли подарки в виде незначительных знаков внимания и гостеприимства. Также отсутствует определение самого понятия подарка. Кроме того, все полученные государственным служащим или членом его семьи подарки (в том числе в виде нематериальных объектов) стоимостью выше установленного порога должны отображаться в его имущественной декларации.

**Вывод: эта часть рекомендации была выполнена частично.**

***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.***

Согласно статье 24 Закона РК о противодействии коррупции, лицо, располагающее информацией о коррупционном правонарушении, информирует руководство государственного органа либо организации, сотрудником которой является, либо уполномоченный орган по противодействию коррупции. Руководство государственного органа, организации, уполномоченный орган по противодействию коррупции обязаны принять меры по поступившему сообщению о коррупционном правонарушении в соответствии с законом. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан. Это положение не распространяется на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения, которые подлежат ответственности в соответствии с законом. Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, является государственным секретом и предоставляется в порядке, установленном законом. Разглашение указанной информации влечет ответственность, установленную законом.

В соответствии со статьей 9 Закона РК о государственной службе, государственный служащий имеет право «на правовую и иную защиту в соответствии с законодательством Республики Казахстан в случае доведения им до сведения руководства государственного органа, в котором он работает, и (или) до правоохранительных органов о ставших ему известными достоверных случаях коррупционных правонарушений». Статья 52 этого закона также предусматривает, что если государственный служащий располагает информацией о коррупционном правонарушении, он должен принять необходимые меры по предотвращению и прекращению такого правонарушения, в том числе незамедлительно в письменной форме информировать вышестоящего руководителя, руководство государственного органа, в котором он работает, уполномоченные государственные органы. Государственный служащий также обязан незамедлительно в письменной форме информировать указанные лица и органы о случаях склонения его другими лицами к совершению коррупционных правонарушений. Руководство государственного органа обязано в месячный срок со дня получения информации принять меры по заявлениям государственного служащего о коррупционных правонарушениях, случаях склонения его к совершению данных нарушений, в том числе путем организации проверок и направления обращений в уполномоченные органы.

По информации властей Казахстана, общее количество сообщений о коррупционных правонарушениях, зарегистрированных в книгу учета информации в антикоррупционной службе (Национальном бюро по противодействию коррупции), составляло в 2015 г. - 3308, в 2016 г. - 1623. Информация в разрезе статуса заявителей не ведется. В антикоррупционную службу, лица, владеющие информацией о коррупционных фактах, могут обратиться посредством телефонно-коммуникационной связи, через Call-центр, письменно через почту, портал «электронного правительства» egov.kz (блог Председателя Агентства), а также лично. На сайте Национального бюро по противодействию коррупции ([anticorruption.gov.kz/rus/soobshit\\_o\\_korrupcii](http://anticorruption.gov.kz/rus/soobshit_o_korrupcii)) функционируют интерактивные ссылки «сообщить о коррупции», «Call-центр», по которым размещены руководство по сообщению о фактах коррупции, схема рассмотрения заявлений/сообщений, правила поощрения, информация о работе Call-центра. Все каналы эффективны, в зависимости от обстоятельств. К примеру, если требуется оперативное вмешательство, эффективным является устное обращение по телефону.

На сайте Национального бюро по противодействию коррупции размещено руководство по сообщению о фактах коррупции, схема рассмотрения заявлений/сообщений, текст Правил поощрения, информация о деятельности Call-центра 1424 Антикоррупционной службы<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> См. <https://goo.gl/vyKGkJ>.

В 2012 году в рамках реализации положений, предусмотренных статьей 7 Закона РК «О борьбе с коррупцией», утверждены Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией. В 2012-2015 годах было поощрено 343 лица на общую сумму 40,7 млн. тенге (около 109 тыс. евро). Наличие подобного поощрения и выделение средств для этой цели следует приветствовать.

**Таблица 7. Статистика поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией**

	Количество лиц, которые были поощрены	Сумма поощрения
2014 г.	171	19,7 млн. тенге
2015 г.	7	870 тыс. тенге
2016 г.	167	21,5 млн. тенге

Источник: информация Национального бюро по противодействию коррупции.

Согласно пункту 2 Правил Поощрение в виде единовременного денежного вознаграждения устанавливается в следующих размерах:

- 1) по административным делам о коррупционных правонарушениях – 30 месячных расчетных показателей (далее – МРП);
- 2) по уголовным делам о коррупционных преступлениях небольшой тяжести – 40 МРП;
- 3) по уголовным делам о коррупционных преступлениях средней тяжести – 50 МРП;
- 4) по уголовным делам о тяжких коррупционных преступлениях – 70 МРП;
- 5) по уголовным делам об особо тяжких коррупционных преступлениях – 100 МРП.

В случаях, предусмотренных пунктом 9 Правил, могут устанавливаться поощрения в виде награждения грамотой или объявления благодарности.

В 2015 году успешно реализовать указанные правила не представилось возможным, поскольку администраторами бюджетной программы являлись органы финансовой полиции. В этой связи, Постановлением Правительства РК за № 1131 от 30 декабря 2015 года утверждены новые Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции, согласно которому администратором бюджетной программы по данному направлению определена уже антикоррупционная служба в лице Национального бюро по противодействию коррупции.

Кроме того, по новому порядку в числе материалов, предоставляемых для поощрения, отсутствует копия обвинительного приговора, вступившего в законную силу либо постановление о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям.

Также исключены нормы об иных положениях, регламентировавших ответственность лица, сообщившего о факте коррупции и самого органа, ведущего борьбу с коррупцией.

Рекомендованные изменения в положения Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за сообщение недостоверных сведений о коррупции, не вносились и новый кодекс 2015 года (ст. 439 КоАП РК) содержит аналогичное положение. Более того, Уголовный кодекс РК 2014 года установил уголовную ответственность за «распространение заведомо ложной информации» (статья 274), а именно за «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». При этом распространение такой информации с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций является квалифицирующим составом преступления (наказание до лишения свободы от 2 до 5 лет); как и распространение такой информации при проведении публичных мероприятий (наказание до лишения свободы на срок от 5 до 10 лет). Эти положения могут иметь крайне негативное влияние на сообщения о коррупции.

В действующем законодательстве Казахстана отсутствует понятие разоблачитель. При этом власти Казахстана ссылаются на Закон РК «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном

процессе», в котором определены лица, подлежащие государственной защите. К примеру, к таковым относятся граждане, содействующие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, свидетели и т.д. Меры государственной защиты могут быть также применены в отношении лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступлений, при наличии реальной угрозы совершения в отношении них насилия или иного запрещенного уголовным законом деяния. Кроме того, подозреваемые и подсудимые, сотрудничающие в раскрытии и расследовании коррупционных преступлений, могут заключить сделку с правосудием, по которому ему могут смягчить наказание (глава 63 УПК). Согласно ст.97,98 УПК, данные о свидетеле могут быть засекречены в деле. Также, согласно примечанию 2 к статье 367 УК, лицо, добровольно сообщившее о факте вымогательства взятки, освобождается от уголовной ответственности.

В 2015 и 2016 годах антикоррупционной службой мерами государственной защиты обеспечены 155 лиц, сообщивших о коррупционных преступлениях, из которых:

- в 2015 году 84 лица (потерпевшие – 25, свидетели – 46, членов их семей - 31);
- в 2016 году 71 лицо (потерпевшие – 38, свидетели – 46, членов их семей - 36).

Следует позитивно отметить наличие порядка и выделение средств для поощрения лиц, сообщающих о коррупции. Однако законодательство Казахстана не содержит понятия разоблачителя. Закон о государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе, касается лишь лиц, которые имеют процессуальный статус в уголовном процессе и не охватывает разоблачителей. Специальных мер по защите лиц, сообщающих о коррупции, не предусмотрено.

В своих комментариях органы власти Казахстана отметили, что в статье 3 Закона «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе» установлен перечень лиц, к которым применяется государственная защита. Однако перечень не является исчерпывающим. Согласно указанной статье «Меры государственной защиты могут быть также применены в отношении лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступлений, при наличии реальной угрозы совершения в отношении них насилия или иного запрещенного уголовным законом деяния». Согласно статье 4 указанного Закона право на государственную защиту возникает в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан, решение о применении мер безопасности в отношении граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную, контрразведывательную деятельность, наряду с органом, ведущим уголовный процесс, в порядке, предусмотренном настоящим Законом, принимают органы, осуществляющие оперативно-розыскную, контрразведывательную деятельность. Органы власти Казахстана считают, что рекомендация была частично выполнена в части защиты лиц, сообщающих об уголовных коррупционных правонарушениях, в рамках Закона «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе».

В этой связи следует отметить, что указанное положение касается лишь лиц, которым грозит реальная угроза совершения в отношении них насилия или иного запрещенного уголовным законом деяния, тогда как преследование разоблачителей может принимать различные формы, многие из которых не будут запрещены уголовным законом. Таким образом, остаются сомнения в действенности защиты, которая может быть предоставлена в рамках законодательства о защите лиц, участвующих в уголовном процессе.

Вместо упразднения ответственности за сообщение недостоверных сведений о коррупции, как это рекомендовалось, законодательство в этом вопросе было еще более ужесточено. Уголовный кодекс было дополнено широко сформулированной статьей о распространении заведомо ложной информации, которая может распространяться и на сообщения о коррупции.

Мониторинговая группа считает, что необходимо установить в законе порядок производства о реагировании и принятия решения по факту изобличения коррупции, а также детальные меры по защите соответствующих лиц.

**Вывод: эта часть рекомендации не была выполнена.**

**В целом, предыдущая рекомендация 3.2. была выполнена частично, и она остается в силе как рекомендация № 7.**



## 2.2. Добропорядочность политических служащих

**Рекомендация 3.7. Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):**

**«... 5. 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).»**

Во время предыдущих раундов мониторинга отмечалось, что депутаты Парламента и маслихатов не были отнесены к государственным служащим в понимании Закона о государственной службе<sup>53</sup> и на них распространялся Закон о борьбе с коррупцией. Однако в Законе о борьбе с коррупцией отсутствовали положения о конфликте интересов. Хотя Закон о борьбе с коррупцией устанавливал обязательное декларирование для депутатов их доходов и имущества в налоговые органы, система финансового контроля была признана неэффективной (см. выше).

Политический государственный служащий определен в Законе РК «О государственной службе» 2015 года как государственный служащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носят политико-определяющий характер, который несет ответственность за реализацию политических целей и задач. Реестр должностей политических государственных служащих утвержден Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа (Агентства по делам госслужбы) – см. выше в разделе о разграничении политических и административных должностей. Среди них: Премьер-Министр, его Первый заместитель и заместители; Государственный секретарь Республики Казахстан; Руководитель Администрации Президента, его первый заместитель и заместители; руководители государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту РК, их первые заместители и заместители; министры Республики Казахстан, их первые заместители и заместители; акимы областей, столицы и города республиканского значения, их первые заместители и заместители.

В этом Реестре отсутствуют депутаты представительных органов. Более того, согласно статье 13 Закона о госслужбе, государственный служащий не вправе быть депутатом представительного органа. Таким образом, Закон «О государственной службе» не распространяется на депутатов парламента и маслихатов, только новый Закон “О противодействии коррупции”. Согласно последнему, депутаты Парламента отнесены к категории “лиц, занимающих ответственную государственную должность», а депутаты маслихатов – «лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций». Политические государственные служащие определены как “лица, занимающие ответственную государственную должность».

Согласно Закону “О противодействии коррупции” (ст. 11 – вступает в силу с 2020 г.), лица, занимающие ответственную государственную должность, и их супруги, а также лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их супруги представляют декларацию о доходах и имуществе. На этих лиц также распространяются антикоррупционные ограничения относительно:

- 1) осуществления деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций;
- 2) недопустимости совместной службы (работы) близких родственников, супругов и свойственников;
- 3) использованию служебной и иной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения имущественных и неимущественных благ и преимуществ;
- 4) принятию подарков в связи с исполнением служебных полномочий в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

<sup>53</sup> Согласно Реестру должностей государственной службы, утвержденному Указом Президента РК от 7 марта 2013, депутаты Парламента и маслихатов не относились ни к одной из должностей государственной службы.

Лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций (за исключением депутатов маслихатов, осуществляющих свою деятельность не на постоянной или освобожденной основе), должностным лицам запрещается:

- 1) самостоятельно участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если управление или участие в управлении хозяйствующим субъектом не входит в их должностные обязанности в соответствии с законами Республики Казахстан, содействовать удовлетворению материальных интересов организаций или физических лиц путем неправомерного использования своих служебных полномочий с целью получения имущественных или иных благ;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением приобретения и (или) реализации паев открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, облигаций на организованном рынке ценных бумаг, акций коммерческих организаций (простые акции в объеме, не превышающем пяти процентов от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг;
- 3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Эти лица, в течение тридцати календарных дней со дня вступления в должность, обязаны передать в доверительное управление на время выполнения этих функций в порядке, установленном законами 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. В случае приобретения акций эти лица обязаны передать их в доверительное управление в течение 30 календарных дней со дня приобретения в порядке, установленном законами Республики Казахстан, и представить в службу управления персоналом (кадровую службу) по месту работы копию нотариально удостоверенного договора на доверительное управление имуществом в течение десяти рабочих дней после нотариального удостоверения договора.

Лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностным лицам запрещается осуществлять должностные обязанности, если имеется конфликт интересов. Они должны принимать меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов.

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 противодействии коррупции. За многие из нарушений антикоррупционных ограничений и требований 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.

Пункт Регламента относительно правил депутатской этики устанавливает лишь такие правила:

- депутаты Парламента Республики должны относиться друг к другу и всем другим лицам, участвующим в работе Палат Парламента, комитетов, комиссий и других депутатских формирований, образованных Парламентом, с уважением;
- не должны употреблять в своих выступлениях необоснованные обвинения, грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Парламента и других лиц;

- не должны призывать к незаконным и насильственным действиям;
- не должны препятствовать нормальной работе Палат Парламента, его координационным и рабочим органам;
- не прерывать оратора;
- не голосовать, используя чужую карточку;
- не допускать оскорбительных жестов, угроз и оскорблений действиями.

В случае нарушения правил депутатской этики, установленных Регламентом парламента и Регламентами Палат, решением Председателя соответствующей Палаты к депутату могут быть применены следующие меры взыскания: 1) парламентское порицание; 2) понуждение к принесению публичного извинения; 3) лишение слова в течение одного совместного или отдельного пленарного заседания Палат; 4) лишение слова в течение трех совместных или отдельных пленарных заседаний Палат; 5) удаление из зала заседаний на время одного совместного или отдельного пленарного заседания Палат; 6) удаление из зала заседаний на время трех совместных или отдельных пленарных заседаний Палат; 7) лишение однодневной заработной платы.

Подготовка вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, соблюдением ими требований и правил депутатской этики, а также прекращением полномочий депутатов и лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности возлагается на Центральную избирательную комиссию.

Как отмечается в ответах властей на вопросник, «статистика по депутатам отсутствует. Нарушений не имелось.»

Основные функции **политических государственных служащих**, являющихся руководителями государственных органов, и акимов областей, городов республиканского значения и столицы, определены в статье 11 Закона «О государственной службе»:

- 1) определение целей государственного органа, развития соответствующей территории;
- 2) принятие решений, способствующих выработке, определению и реализации государственной политики;
- 3) взаимодействие с главами иностранных дипломатических представительств по согласованию с уполномоченным органом в сфере внешнеполитической деятельности;
- 4) представление государственного органа в Парламенте Республики Казахстан и других государственных органах и организациях;
- 5) регулирование и оценка хода исполнения государственных, правительственных программ и иных проектов;
- 6) иные функции, предусмотренные Конституцией, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Функциональные обязанности политических государственных служащих определяются законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан, положением о соответствующем государственном органе и распределением обязанностей.

Законом «О противодействии коррупции», на кандидатов в депутаты Парламента и маслихатов, а также на депутатов Парламента распространяются меры финансового контроля. Так, кандидатам в депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов и их супругам до регистрации в качестве кандидата необходимо представлять декларацию об активах и обязательствах. Кроме того, в соответствии Закона «О противодействии коррупции» об обязательном опубликовании сведений, отраженных в декларациях депутатов Парламента.

Информация об уровне **оплаты труда** политических служащих (среднем размере месячной фактической заработной платы членов Парламента, членов Правительства, Президента, членов местных советов, других политических служащих) предоставлена не была со ссылкой на служебную тайну. По этой же причине не предоставлены данные о дополнительных выплатах поощрениях.

Информации о каких-то специальных мерах для политических служащих по информированию, обучению, консультированию депутатов и других политических служащих не предоставлено.

Кроме того, не изменено роль Центральной избирательной комиссии в вопросах этики и ответственности депутатов, которая критиковалась в предыдущих отчетах. 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 предыдущих отчетах, такие полномочия ЦИК являются достаточно необычными и могут рассматриваться как ограничение независимости членов парламента. К тому же в отчетах ОЭСР высказывались замечания по поводу независимости самого ЦИК.

Казахстан также сообщил, что в сентябре 2016 года Всемирный экономический форум опубликовал ежегодный Отчет о глобальной конкурентоспособности на 2016-2017 годы. В рейтинге 2016 года участвовали 138 стран (в 2015 – 140). Казахстан занял 53 место. Уровень по индексу «общественное доверие к политикам» расположился на 32 позиции, поднявшись на 2 позиции по сравнению с 2014 годом (34 позиция).

На основании предоставленной Казахстаном информации, можно отметить незначительный прогресс в части исполнения этой рекомендации, поскольку в новом Законе о противодействии коррупции содержатся нормы о конфликте интересов и других антикоррупционных ограничениях, которые распространяются на членов представительных органов и других политических служащих. В то же время, отсутствует механизм реализации этих норм и санкции за их нарушение. Правила депутатской этики не содержит правил относительно добропорядочности и предотвращения коррупции.

**Вывод:** эта часть рекомендации была выполнена частично.

#### **Новая рекомендация № 8**

- 1. Установить детальные правила добропорядочности для политических служащих, на которых не распространяется Закон о государственной службе (относительно конфликта интересов, финансового контроля, ответственность за коррупционные и связанные правонарушения), с учетом специфики их статуса и выполняемых функций.***
- 2. Внедрить эффективный механизм контроля за соблюдением правил добропорядочности политическими служащими.***

## 2.3. Добропорядочность органов судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры)

### Судебная власть

**Рекомендация 3.8. Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):**

*1. 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.*

*2. 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.*

*3. Ввести обязательное декларирование (без привязки до налоговых обязательств) имущества, доходов и, по возможности, расходов судей и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций.*

### Законодательство

Судебная власть в РК регулируется Конституцией РК, Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», Законом «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан», Кодексом судейской этики от 21 ноября 2016 г., Указами Президента РК (например, Положением о Судебном жюри).

**«Внести изменения в законодательные акты с целью усиления независимости судебной власти и судей...».**

Государственная власть в РК, будучи единой, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Согласованное функционирование всех ветвей власти и ответственность органов власти перед народом обеспечиваются Президентом РК (Статьи 3 (4) и 40 (3) Конституции). Судебная власть устанавливается Конституцией и Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (ЗоСС) и имеет своим назначением, среди прочего, защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Судебная власть принадлежит только судам в лице постоянных судей, а также присяжных заседателей, привлекаемых к уголовному судопроизводству в случаях и в порядке, предусмотренных законом, и осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Правосудие осуществляется только судом.

Учреждение специальных и чрезвычайных судов не допускается.

Судебная система РК является трехзвенной и включает: 1) районные и приравненные к ним суды (первая инстанция), 2) областные и приравненные к ним суды (апелляционная инстанция); и 3) Верховный Суд (кассационная инстанция). В РК функционирует 371 суд, в том числе Верховный Суд (ВС), 17 областных и 353 районных и приравненных к ним судов (т.е. 265 районных и городских судов, 10 судов военных гарнизонов, 16 специализированных межрайонных экономических судов, 26 специализированных административных судов, 19 специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних, 17 специализированных межрайонных судов по уголовным делам, в т.ч. военный суд). Штатная численность судей составляет 2 664 человека. По состоянию на первое полугодие 2017 года фактическая численность судей составляла 2 509 человек, из них мужчин – 1 290, женщин – 1 219.

Районные и областные суды образуются, реорганизуются, переименовываются и упраздняются *Президентом РК* по представлению Председателя Верховного Суда РК, согласованному с Высшим Судебным Советом (ВСС, см. ниже). Общее число судей районных и областных судов утверждается тем же способом. Количество судей для каждого суда устанавливается Председателем ВС по согласованию с ВСС на основании представления уполномоченного органа по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности судов.

Верховный Суд РК является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам., В предусмотренных законом случаях он рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Общее число судей ВС устанавливается *Президентом РК* по представлению Председателя ВС (статья 18 ЗоСС).

Суды состоят из постоянных судей, чьи полномочия могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом (Статья 79 (1) Конституции). Статьи 23 (1) и 24 (1) ЗоСС устанавливают, что судья является должностным лицом государства, наделенным в установленном Конституцией и ЗоСС порядке полномочиями по отправлению правосудия, выполняющим свои обязанности на постоянной основе и являющимся носителем судебной власти.

Независимость судей защищается Конституцией и законом; при отправлении правосудия судья независим и подчиняется только Конституции и закону.<sup>54</sup> Вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия, а также воздействие на судью и присяжных заседателей недопустимы и влекут ответственность по закону (см. также статью 25 ЗоСС). По конкретным делам судьи не подотчетны. Судебные акты и требования судей при осуществлении ими полномочий обязательны для исполнения всеми государственными органами, их должностными лицами, физическими и юридическими лицами.

Судьи всех судов обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями. Правовое положение судей определяется Конституцией, ЗоСС и иными законами.

### **Судебная реформа**

Власти сообщают о следующих направлениях реформы судебной системы с 2015 г:

Изменения Конституции, повлекшие за собой пересмотр ЗоСС в июне 2017 г.

С 1 января 2016 г. Высший Судебный Совет (см. ниже) является автономным государственным учреждением, с собственным аппаратом. Его состав закреплен законодательно (ранее определялся Президентом РК). Полномочия ВСС были расширены. Теперь он также рассматривает и утверждает результаты работы лиц, проработавших в должности судьи один год, формирует совместно с ВС кадровый резерв претендентов на руководящие судебские должности, рассматривает жалобы судей на решения Судебного жюри (см. ниже).

Начиная с 2016 г., требования к прохождению стажировки кандидатов в судьи были усилены. Стажировка теперь осуществляется на постоянной основе, с отрывом от основного места работы. Срок стажировки всех кандидатов составляет один год (11 месяцев в судах первой инстанции и один месяц – в областном суде).

---

<sup>54</sup> Статьи 77 (1) и 79 (1) Конституции.

С 2016 г. действуют нормы об оценке профессиональной деятельности судьи, а в 2016 г. утверждено Положение о Судебном жюри, последние изменения в которое вносились 28 июля 2017 г.

21 ноября 2016 г. VII съездом судей РК принят новый Кодекс судейской этики (заменил предыдущий от 2009 г.) Новый кодекс признает, среди прочего, что доверие граждан, общества к судебной власти, а также к авторитету судебной системы в вопросах морали, честности и неподкупности судей играет первостепенную роль в современном демократическом обществе.

В 2016 г. создана Академия Правосудия при ВС (ранее Институт правосудия являлся частью Академии государственного управления при Президенте РК). Академия является высшим учебным заведением с особым статусом, предоставляющим право самостоятельно определять содержание образования и организацию научной и образовательной деятельности, предусмотренной законодательством. Деятельность Академии заключается в целенаправленной подготовке магистров права в качестве будущих судей, кадрового резерва судебной системы

Антикоррупционная Стратегия РК на 2015-2025 гг. уделяет особое внимание повышению доверия к судебной системе. В частности, предполагается принять меры по исключению коррупции в деятельности судей, в том числе путем ужесточения требований к кандидатам в судьи. Также предполагается, что упрощение судопроизводства, повышение его оперативности, автоматизация деятельности судов позволит обеспечить более свободный доступ к правосудию и повысить прозрачность деятельности судебной системы.

В своей речи от 31 января 2017 г. Президент РК призвал добиваться доверия к судебной системе и указал на важность исключить любое неправомерное влияние на деятельность судей.

Власти также сообщают, что Программой развития ООН совместно с Центрами исследования правовой политики и изучения общественного мнения в 2015 г. было проведено независимое социологическое исследование среди участников судебных процессов в судах РК. В ходе исследования было опрошено более 12 тысяч респондентов в 193 районных и приравненных к ним судах. Результаты опроса свидетельствуют о достаточно высоком уровне удовлетворенности граждан деятельностью судов (71,3%), при этом, почти 80% опрошенных выразили доверие судьям, 89% высоко оценили разъяснение судьями прав и обязанностей участникам судебного процесса, 87,5% отметили вежливое обращение судей. Показатель удовлетворенности подготовленностью судьи к судебному разбирательству составил 83%.

Для выявления уровня удовлетворенности граждан доступностью и качеством работы судов в 2016 г. было проведено анонимное online-анкетирование участников судебных процессов и пользователей сервиса «Судебный кабинет» (см. ниже). Из 16000 респондентов, удовлетворенность работой судов выразили 74,4%, 87% посчитали, что с внедрением информационных технологий правосудие стало более доступным, 81,2% выразили удовлетворение открытостью судов, 77,3% положительно оценили сокращение числа судебных инстанций, 73,4% отметили объективность и беспристрастность, 75,1% профессионализм, 79,3% этику и культуру поведения судей, 87,4%, что аудио- и видеозапись процесса повышают качество рассмотрения дел.

### **Органы судейского сообщества**

***«...изменить правовой статус и порядок обеспечения деятельности Высшего Судебного Совета, большинство членов которого должны составлять судьи, избранные другими судьями; ...»***

**Высший Судебный Совет (ВСС)** – это автономное государственное учреждение со своим аппаратом, созданное в целях обеспечения конституционных *полномочий Президента РК по формированию судов*, гарантий независимости судей и их неприкосновенности. ВСС, среди прочего: 1) осуществляет отбор кандидатов на вакантные судейские должности и рекомендует кандидатов на вакантные должности судей различного уровня; 2) рассматривает вопросы прекращения полномочий и освобождения от должности судей; 3) рассматривает результаты работы судей, впервые назначенных на должность; 4) рассматривает обращения судей об обжаловании решений Судебного Жюри (см. ниже); 5) представляет Президенту РК заключение для решения вопроса о даче согласия на применение к судье мер административного взыскания, процессуальных мер в рамках уголовного судопроизводства; 6) принимает меры по повышению квалификации судей; 7) формирует совместно с ВС кадровый резерв судей (см. ниже) и утверждает, по

представлению Председателя ВС, состав Республиканской комиссии по кадровому резерву и ее председателя; 8) утверждает Положение о Совете по взаимодействию с судами (см. ниже).

ВСС состоит из Председателя и других лиц, *назначаемых Президентом РК*. Половину членов ВСС, согласно закону, составляют действующие судьи (1 судья ВС, 2 судей областных и приравненных к ним судов, 2 судей районных и приравненных к ним судов) и судьи в отставке (в настоящий момент 2 судей), избранные и рекомендованные к назначению пленарным заседанием ВС РК (всего 7 судей, включая 2 судей в отставке). Кандидатуры, представленные на рассмотрение последнего, рекомендуются пленарными заседаниями областных судов с учетом обеспечения равного представительства действующих судей и судей в отставке районных и областных судов, а также ВС. Председатель ВС, Генеральный Прокурор, Министр юстиции, глава Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, председатели соответствующих постоянных комитетов Сената и Мажилиса назначаются членами ВСС по должности Президентом РК (всего 6 членов). В состав ВСС могут быть назначены и другие лица, в том числе ученые-юристы, адвокаты, иностранные эксперты, представители Союза судей (в настоящий момент 2 члена: 1 ученый юрист и 1 представитель адвокатуры). Члены ВСС, за исключением Председателя и членов по должности, осуществляют свои полномочия в течение трех лет. В отношении членов ВСС действует ряд ограничений.

ВСС осуществляет свою деятельность на основе принципов независимости, законности, коллегиальности, гласности и беспристрастности. ВСС рассматривает материалы не позднее двухмесячного срока со дня их поступления с обязательным уведомлением заявителя об итогах рассмотрения. Решения принимаются не менее чем двумя третями голосов членов, участвующих в заседании, в отсутствие лица, в отношении которого рассматривается вопрос, а также иных приглашенных лиц. Решения по процедурным вопросам принимаются большинством голосов членов, участвующих в заседании. Решения ВСС должны быть мотивированными и излагаться в письменной форме.

При ВСС действует **Квалификационная комиссия**, осуществляющая прием квалификационного экзамена у кандидатов в судьи. В ее состав входят назначаемые ВСС: 1) председатель Комиссии, 2) пять специалистов из числа преподавателей права, ученых-юристов, 3) трое судей, в том числе судей в отставке, делегируемых Судебным Жюри на ротационной основе, 4) по одному представителю от Генпрокуратуры, Министерства юстиции и адвокатуры, 5) иные представители общественности. В состав Комиссии могут быть включены иностранные эксперты.

**Судебное жюри** – образуется для оценки профессиональной деятельности действующего судьи, подтверждения права судьи на отставку и ее прекращение, а также рассмотрение вопроса о возбуждении дисциплинарного производства и рассмотрение дисциплинарных дел в отношении судей. Судебное жюри состоит из квалификационной и дисциплинарной комиссий. В состав комиссий входят: 3 судей районных и приравненных к ним судов, 5 судей областных и приравненных к ним судов, 5 судей Верховного Суда и 3 судей в отставке (всего 16 членов). В квалификационную комиссию Судебного жюри избираются семь членов – 2 судей областных судов, 2 судей Верховного Суда и 3 судей в отставке. В дисциплинарную комиссию Судебного жюри избираются девять членов – 3 судей районных и приравненных к ним судов, 3 судей областных судов и 3 судей Верховного Суда.

### **Назначение судей**

***«...максимально ограничить влияние политических органов (Президент, Парламент) на назначение судей и освобождение их от должности; ...»***

***«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.»***

Судьи избираются или назначаются на должность и наделяются полномочиями на постоянной основе (24 (1) ЗоСС).



Судьей районного суда может быть гражданин РК: 1) достигший 30 лет; 2) имеющий высшее юридическое образование, высокие морально-нравственные качества, безупречную репутацию и, как правило, не менее 5 лет стажа работы в качестве секретаря судебного заседания, консультанта (помощника) суда, прокурора, адвоката либо не менее 10 лет стажа работы по юридической профессии; 3) сдавший квалификационный экзамен (лицо, окончившее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в специализированной магистратуре, освобождается от сдачи экзамена в течение четырех лет со дня окончания обучения); 4) прошедший медицинское освидетельствование и подтвердивший отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи; 5) успешно прошедший оплачиваемую годичную стажировку в суде с отрывом от основного места работы и получивший положительное заключение пленарного заседания суда (лицо, окончившее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в специализированной магистратуре, освобождается от прохождения стажировки в течение четырех лет со дня окончания обучения); 6) прошедший полиграфологическое исследование.

Судьей областного суда может быть гражданин, отвечающий вышеуказанным требованиям, имеющий стаж работы по юридической профессии на менее 15 лет, из них стаж работы судьей не менее 5 лет, а также получивший заключение пленарного заседания соответствующего областного суда и поручительство в письменной форме двух судей вышестоящего суда и одного судьи в отставке. Заключение пленарного заседания соответствующего областного суда может быть обжаловано в пленарное заседание ВС.

Судьей ВС может быть гражданин, отвечающий вышеуказанным требованиям, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 20 лет, из них не менее 10 лет стажа работы судьей, а также получивший положительное заключение пленарного заседания ВС и письменное поручительство от двух судей вышестоящего суда и одного судьи в отставке. Требования о наличии судейского стажа, необходимости положительного заключения пленарного заседания ВС и соответствующего письменного поручительства не распространяются на кандидата на должность Председателя ВС.

Отбор кандидатов на вакантные должности судьи и председателя районного суда, судьи областного суда и судьи ВС осуществляется на конкурсной основе. Объявления публикуются не менее чем за один месяц до конкурса в периодических печатных изданиях, а также на сайте ВСС. Аппарат ВСС после завершения приема документов на конкурс направляет списки претендентов во все областные суды для проверки по месту работы кандидатов, получения сведений от правоохранительных органов и размещает их на интернет-ресурсе Совета.

Прежде, чем участвовать в конкурсе кандидат должен пройти один из двух вариантов подготовки: 1) двухгодичное обучение в Академии правосудия, включая стажировку в судах, или 2) сдать квалификационный экзамен в Квалификационной комиссии при ВСС, пройти полиграфологическое исследование и годичную оплачиваемую стажировку в судах с отрывом от основного места работы.

После подачи документов в ВСС участники конкурсов должны получить заключение пленарного заседания областного суда по месту жительства и работы и Совета по взаимодействию с судами, которые образуются при областных судах для оценки морально-нравственных качеств кандидатов на должность судьи.<sup>55</sup> Эти документы носят рекомендательный характер.

Судьи местных и других судов назначаются Президентом РК по рекомендации ВСС. Судьи ВС избираются Сенатом по представлению Президента РК, основанному на рекомендации ВСС.

Власти предоставили следующую информацию о вакантных должностях судей: в 2014 г. – 74, в 2015 г. – 114, в 2016 г. – 142.

#### **Административные должности в судах**

***«...отменить полномочия председателей судов в вопросах, связанных с карьерой судей, их обеспечением, ответственностью;...»***

---

<sup>55</sup> Власти поясняют, что цель Совета – изучить мнение общественности по каждому кандидату. Советы состоят из авторитетных представителей местной общественности (журналистов, ветеранов правоохранительных и судебных органов). Списки членов Советов размещены на сайтах соответствующих судов.

ВС совместно с ВСС формирует кадровый резерв на должности председателя районного суда, председателя и председателей судебных коллегий областного суда, судей и председателей судебных коллегий ВС (статья 17 (2.3-1) ЗоСС). Порядок формирования и организации работы с кадровым резервом утверждается ВСС по представлению Председателя ВС.

Кандидатуры на вакантные должности председателей/председателей судебных коллегий областных судов, председателей судебных коллегий ВС рассматриваются на альтернативной основе ВСС по представлению Председателя ВС, внесенному на основании решения пленарного заседания ВС. Отбор осуществляется на конкурсной основе. Кандидатуры на вакантную должность председателя районного суда рекомендуются из числа действующих судей или лиц, имеющих стаж работы в должности судьи не менее 5 лет, председателя/председателей судебных коллегий областного суда – не менее 10 лет. При этом приоритет отдается лицам, состоящим в кадровом резерве. При отборе кандидатов также учитываются организаторские способности.

Председатели местных и других судов назначаются на должность Президентом РК по рекомендации ВСС сроком на 5 лет и не могут занимать эту должность более двух раз подряд.<sup>56</sup> Председатель ВС избирается Сенатом по представлению Президента РК, основанному на рекомендации ВСС также сроком на 5 лет.

### **Аттестация и продвижение по службе**

Судьи, за исключением имеющих стаж работы более 20 лет, каждые пять лет проходят оценку профессиональной деятельности Квалификационной комиссией Судебного жюри (статья 28 (1-1) ЗоСС), состоящей из 7 членов – 2 судей областных судов, 2 судей ВС и 3 судей в отставке. Оценкой профессиональной деятельности признается 1) оценка уровня профессиональных знаний и умение применять эти знания при отправлении правосудия, 2) оценка результатов судебной деятельности, 3) оценка деловых и нравственных качеств и 4) соответствие требованиям ЗоСС и Кодекса судейской этики.

Оценка впервые проводится по результатам одного года работы и затем каждые пять лет, а также при участии в конкурсе на вышестоящую должность по следующим критериям: 1) показатели качества отправления правосудия, и 2) соблюдение норм судейской этики и трудовой дисциплины. Более конкретно, оценивается наличие обоснованных жалоб на нарушение судьей этических принципов, факты задержки и срыва судебных заседаний, невыполнение плановых мероприятий, приказов и распоряжений председателя суда, общественное мнение (отзывы) о работе судьи. Результаты работы судьи по истечении годичного срока рассматриваются на заседании комиссии и по представлению Председателя ВС вносятся на утверждение ВСС.

По результатам рассмотрения материалов выносятся одно из следующих решений: 1) признать соответствующим занимаемой должности; 2) рекомендовать для назначения на должность судьи вышестоящей инстанции, председателя суда/судебной коллегии; 3) рекомендовать для зачисления в кадровый резерв на вышестоящую должность; 4) признать не соответствующим занимаемой должности в силу профессиональной непригодности, 5) отказать в даче рекомендации для назначения на должность судьи вышестоящей инстанции, председателя суда/судебной коллегии. Решение квалификационной комиссии Судебного жюри о признании судьи несоответствующим занимаемой должности в силу профессиональной непригодности по результатам периодической оценки профессиональной деятельности является основанием для внесения Председателем Верховного Суда в Высший Судебный Совет представления об освобождении судьи от занимаемой должности. Решение квалификационной комиссии Судебного жюри о переводе судьи в другой суд по результатам периодической оценки профессиональной деятельности является основанием для внесения Председателем Верховного Суда в Высший Судебный Совет представления о переводе судьи в другой суд, а в случае отказа от перевода – представления об освобождении судьи от занимаемой должности. Решение квалификационной комиссии Судебного жюри может быть обжаловано в ВСС. Отказ ВСС в даче рекомендации об освобождении судьи, председателя суда или судебной коллегии от занимаемой должности по результатам оценки является основанием для отмены решения Судебного жюри и его пересмотра.

### **Освобождение от должности**

---

<sup>56</sup> Статьи 82 (1) и (2) Конституции и 31 ЗоСС.

Полномочия судей могут быть прекращены или приостановлены не иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным ЗоСС и иными законами РК.<sup>57</sup> Основаниями освобождения от должности являются: 1) уход судьи в отставку; 2) освобождение от должности по собственному желанию; 3) состояние здоровья, препятствующее дальнейшему исполнению обязанностей, в соответствии с медицинским заключением; 4) вступление в законную силу решения суда о признании недееспособным или ограниченно дееспособным либо применении к судье принудительных мер медицинского характера; 5) вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении судьи, прекращение уголовного дела на досудебной стадии по нереабилитирующим основаниям; 6) прекращение гражданства РК; 7) смерть или вступление в законную силу решения суда об объявлении судьи умершим; 8) назначение, избрание судьи на другую должность и его переход на другую работу; 9) упразднение или реорганизация суда, уменьшение числа судей соответствующего суда, истечение срока полномочий, если судья/председатель суда/судебной коллегии не дают согласия на занятие вакантной должности судьи в другом суде, а также отказ судьи, председателя суда, председателя судебной коллегии от перевода в другой суд, на другую специализацию в случае принятия такого решения квалификационной комиссией Судебного жюри по результатам рассмотрения материалов об оценке его квалификации; 10) решение квалификационной комиссии Судебного жюри о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности; 11) решение дисциплинарной комиссии Судебного жюри об освобождении судьи от должности за совершение дисциплинарного проступка или невыполнение требований, указанных в статье 28 ЗоСС (о требованиях, предъявляемые к судье); 11) достижение пенсионного или предельного возраста пребывания в должности.

Решение об освобождении от должности принимается 1) постановлением Сената по представлению Президента РК – в отношении Председателя и судей ВС, 2) указом Президента РК – в отношении председателей судебных коллегий ВС, председателей, председателей судебных коллегий и судей местных и других судов.

**Таблица 8. Статистика освобождения судей от должности**

Год	уход судьи в отставку	по собственному желанию	в связи со смертью	назначение, избрание на другую должность и переход на др. работу	по решению Судебного жюри	достижение пенсионного или предельного возраста	Прекращение полномочий председателя с оставлением судьей этого же суда	ИТОГО
2014	52	17	4	22	11	8	1	115
2015	92	25	3	40	6	6	4	176
2016	30	29	3	11	2	6	1	82
ИТОГО	174	71	10	73	19	20	6	373

Источник: данные, предоставленные органами власти Казахстана.

Перевод судей в другие суды предусматривается только в случае упразднения суда или истечения срока полномочий председателей судов. Власти предоставили следующую информацию о количестве судей, в том числе председателей, переведенных из одного суда в другой: в 2014 г. – 265, в 2015 г. – 196, в 2016 г. – 185.

### **Распределение дел среди судей**

Распределение дел в судах осуществляется посредством автоматизированной информационно-аналитической системы судебных органов «Төрелік», в соответствии с Единым классификатором категорий дел по уголовным, гражданским делам, материалам и делам об административных

<sup>57</sup> Статья 24 (2) ЗоСС.

правонарушениях.<sup>58</sup> Распределение дел в судах первой и апелляционной инстанций осуществляется по следующим критериям: 1) категория дел, материалов (специализация судьи); 2) язык судопроизводства; 3) сложность дела. В кассационной инстанции к указанным категориям добавляется категория «регион».

Принцип автоматического распределения дел применяется во всех случаях, за исключением распределения заявлений, дел и материалов судье, ранее рассматривавшему либо рассматривающему их (встречные иски, заявления об отмене судебного приказа, о пересмотре судебного акта (решения, приговора, постановления) по вновь открывшимся обстоятельствам, об отмене решения о признании гражданина безвестно отсутствующим или объявлении умершим, об отсрочке и рассрочке исполнения решения, изменении способа и порядка исполнения до обращения решения к исполнению, об отмене заочного решения, об отмене решения в порядке упрощенного (письменного) производства. Информация о распределении дел доступна в информационном сервисе «Судебный кабинет» интернет-ресурса ВС для лиц, подавших иски, заявления посредством указанного сервиса.

Согласно ЗОСС (статьи 86 14б 20 (6) и (7)б 21 (1-1)), председатели районных и областных судов, наряду с выполнением обязанностей судьи, среди прочего, *решают вопросы организации судопроизводства в суде* и утверждают план работы суда. Председатель ВС утверждает план работы ВС и в необходимых случаях привлекает судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой. Председатель судебной коллегии ВС среди прочего решает вопросы организации судопроизводства в судебной коллегии.

### **Прозрачность, доступность для СМИ**

Заседания ВСС проводятся открыто и гласно. Представители общественности и аккредитованные журналисты вправе присутствовать на заседаниях ВСС и производить фото- и видеосъемку и аудиозапись, не препятствуя их ходу. Решения размещаются на интернет-ресурсе ВСС. Заседания Квалификационной комиссии при ВСС также проводятся открыто и гласно, и на интернет-ресурсе ВСС ей обычно размещаются: 1) списки лиц, сдавших квалификационный экзамен и его типовые вопросы, 2) объявления о проведении конкурсов на занятие вакантных судейских должностей, 3) списки лиц, допущенных к участию в конкурсе, 4) графики пленарных заседаний соответствующих областных судов, ВС, Советов по взаимодействию с судами и их решения по итогам обсуждения кандидатов на судейские должности (последние также публикуются в местных СМИ), 5) списки лиц, рекомендованных на занятие вакантных судейских должностей. Власти утверждают, что деятельность ВСС максимально прозрачна и что только решения, которые носят сугубо служебный характер либо содержат личные сведения кандидатов в судьи и судей, не подлежат публикации.

Информация о наложении Судебным Жюри/ВСС дисциплинарных взысканий *не публикуется*. Власти сообщают, что обзоры дисциплинарной практики доводятся до сведения членов судейского сообщества, а также граждан, чьи права были нарушены. Власти указывают, что официальная информация по фактам привлечения судей к уголовной и административной ответственности публикуется.

Принципы открытости судебных заседаний, в том числе для представителей СМИ, зафиксированы в процессуальном законодательстве, среди прочего, статьях 29, 322 (4) и 345 (6) Уголовно-процессуального кодекса, 19 (7) и 173 Гражданско-процессуального кодекса, 21 Кодекса РК об административных правонарушениях, нормативных постановлениях ВС. Информация обо всех назначенных к рассмотрению делах размещается в автоматизированном режиме на интернет-ресурсах судов через систему «Төрелік».

В соответствии с «Правилами о порядке работы и сопровождения интернет-ресурса ВС, местных и других судов», утвержденных распоряжением Председателя ВС не подлежат публикации судебные акты: 1) по всем делам, рассмотренным в закрытом судебном производстве; 2) по гражданским, уголовным и административным делам, связанным с привлечением к ответственности несовершеннолетних либо вопросами защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; 3) по делам о применении принудительных мер медицинского характера, по заявлениям о

---

<sup>58</sup> В соответствии с Правилами автоматизированного распределения дел в автоматизированной информационно-аналитической системе судебных органов РК «Төрелік», утвержденных распоряжением Председателя ВС РК от 5 июля 2016 г.

принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар; 4) по заявлениям о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным; 5) по делам об установлении неправильностей записей актов гражданского состояния; 6) по делам о преступлениях, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы; 7) по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности; 8) по делам о преступлениях, содержащих признаки экстремизма; 9) по делам о террористических преступлениях; 10) по заявлениям о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм или террористическую деятельность на территории и (или) другого государства, экстремистской или террористической, в том числе об установлении изменения ею своего наименования, а также о признании информационных материалов, ввозимых, издаваемых, изготавливаемых и (или) распространяемых на территории, экстремистскими или террористическими; 11) по заявлениям о признании интернет-казино, продукции иностранного средства массовой информации, распространяемой на территории, содержащей информацию, противоречащую законодательным актам, незаконными.

Опубликование судебных актов осуществляется посредством интернет-ресурса ВС в двух форматах: 1) в сервисе «Справочник по судебным делам»; 2) в сервисе «Банк судебных актов Верховного Суда и местных судов». Сервисы обеспечивают доступ к полнотекстовым файлам судебных актов по делам, рассмотренным ВС, областными, районными и приравненными к ним судами. С 2016 г. источником данных по получению судебных актов является система «Төрелік».

Власти также сообщают о следующих мерах по повышению прозрачности судебной системы:

1. Во всех судах созданы отделы информационного обеспечения и начал функционировать институт судей-координаторов по взаимодействию со СМИ. Ими регулярно проводятся брифинги, пресс-конференции, «Дни открытых дверей», ведется работа по подготовке и своевременному направлению в СМИ пресс-релизов, организации выступлений в СМИ. Распоряжением Председателя Верховного Суда от 28.04.2016 г. № 6001-16-7-4/87 принята Концепция по взаимодействию судов со СМИ, нацеленная на институциональное развитие сотрудничества судов со СМИ.
2. Судебными органами налажено взаимодействие с редакциями всех СМИ независимо от форм собственности. Осуществлены совместные проекты по подготовке телевизионных программ, документальных фильмов, аудио- и видеороликов, ток-шоу, информационно-новостных сюжетов и статей.<sup>59</sup>
3. Во всех судах созданы мобильные группы, работающие на основе критических материалов в СМИ, оперативно реагирующие на общественные вызовы по тем или иным вопросам. Помимо этого, в ВС функционирует Контакт-центр судебных органов.
4. При содействии ВС создана и работает ОО «Гильдия судебных репортеров». Во всех судах оборудованы пресс-центры, обеспечивающие онлайн трансляцию из зала судебного разбирательства. Суды организуют брифинги по итогам рассмотрения резонансных дел.
5. Системами аудио-, видеofиксации оснащено 1 396 залов судебного заседания, что составляет 100% оснащение залов по РК. Ведение протоколов судебных заседаний с применением электронного оборудования дисциплинирует как участников процесса, так и председательствующих судей.
6. Модернизированы интернет-ресурсы Верховного и других судов. В сравнении с 2014 г. показатели посещаемости только сайта ВС возросли в среднем в два раза. По итогам рейтинга АО

---

<sup>59</sup> В числе таких проектов совместно с АО «Агентство «Хабар» успешно реализован телепроект «Сот төрелігі» - «Правосудие» о развитии казахстанских судов, ведется работа с информационными агентствами «Zakon.kz», «Казинформ», «Vnews.kz», «Tengrinews.kz», «Информбюро» по оперативному размещению значимых материалов по судебнo-правовой тематике. Активно реализуются телепроекты «Қылмыс пен жаза» и «Черный квадрат» совместно с телеканалами «Қазақстан» и «КТК». В них рассказывается о судебных разбирательствах, имеющих общественно-резонансный характер. На центральных телеканалах транслируются фильмы и передачи с участием судей о деятельности судов в целях повышения правовой грамотности населения.

«Казконтент» официальный интернет-ресурс ВС по итогам 2014 и 2015 годов занимает первое место среди веб-сайтов всех центральных государственных органов. Узнаваемости Интернет-ресурса ВС способствует функционирование персональных страниц (аккаунтов) судов в популярных социальных сетях, где своевременно размещаются новостные и видеоматериалы о деятельности судебных органов.

7. Расширение доступа граждан к судебной информации стало возможным, в том числе благодаря функционированию электронных информационных сервисов «Судебный кабинет» Интернет-ресурса ВС. Это единое окно доступа к онлайн услугам судебных органов, которое дает возможность подавать в электронном виде любые обращения и заявления во все судебные инстанции, производить онлайн оплату госпошлины, отслеживать прохождение дела, оперативно получать судебные документы и уведомления. Функционирует также мобильная версия Судебного кабинета. В режиме онлайн можно получать информацию о назначенных судебных заседаниях, просматривать электронные документы с возможностью их скачивая на мобильное устройство, отслеживать их статус (движение), создавать события в календаре, а также вносить сведения о судебных заседаниях, в которых пользователь является участником процесса.

8. Проведена интеграция системы «Төрелік», Судебного кабинета и системы аудио-, видеофиксации судебных процессов. Процесс судопроизводства становится более прозрачным, полное внедрение этой системы сведет к минимизации процессуальных нарушений. Интегрированная система позволяет отслеживать время точного начала судебного заседания. Каждый участник судебного разбирательства может ознакомиться с аудио-, видео материалами процесса, зайдя в Судебный кабинет. Кроме того, гражданин, подавший исковое заявление в суд на бумажном носителе, получает на руки талон и в последующем мгновенно уведомляется СМС-сообщениями или электронными письмами о принятии дела в производство, о вынесении определения, назначении даты судебного заседания, о том, что по его заявлению принят судебный акт, с которым он может ознакомиться на интернет-ресурсе суда.

9. ВС сотрудничает с неправительственными и международными организациями, в частности, Союзом судей, Союзом журналистов Казахстана, Клубом главных редакторов, Международным фондом защиты свободы слова «Әділ сөз», «Internews», ЮНИСЕФ, Офисом программ ОБСЕ в Астане и др. Такое взаимодействие нацелено на организацию и проведение совместных семинаров-тренингов для работников пресс-служб и творческих конкурсов для журналистов, содействие представителям СМИ в освещении деятельности судебной системы.

### **Судейская этика**

Согласно статье 28 (1) ЗоСС, судья обязан 1) быть верен присяге; 2) при выполнении своих служебных обязанностей по отправлению правосудия, а также во внеслужебных отношениях соблюдать требования судейской этики и избегать всего, что могло бы опорочить его авторитет, достоинство или вызвать сомнения в его честности, справедливости и беспристрастности; 3) противостоять любым проявлениям коррупции и попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия.

Новый Кодекс судейской этики, принятый VII съездом судей РК 21 ноября 2016 г.<sup>60</sup>, состоит из 15 статей, регулирующих исполнение профессиональных обязанностей, поведение вне суда, принятие судьей и членами его семьи подарков, льгот, преимуществ, безвозмездных услуг или иных благ в связи с отправлением правосудия, недопущение конфликта интересов. Судья вправе обратиться в орган судейского сообщества с запросом о соответствии модели возможного поведения этическим правилам в конкретной ситуации, в том числе, по вопросам конфликта интересов, ограничений по службе, декларирования активов. Ответ органа носит рекомендательный характер. Нарушение Кодекса, повлекшее умаление авторитета судебной власти и причинившее ущерб репутации судьи, является основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности в соответствии с законом. За подобные нарушения по обращению граждан в отношении судьи могут быть приняты меры общественного воздействия. Кодекс издан как брошюра, и его копию имеет каждый судья.

Власти указывают, что контроль за соблюдением Кодекса осуществляется Комиссиями по судейской этике, образованными при филиалах Союза судей. Последний представляет собой

---

<sup>60</sup> По словам судей, с которыми встречалась мониторинговая группа, проект Кодекса обсуждался около года и был принят на съезде, в котором участвовали около 700 судей-делегатов.

добровольное общественное объединение, функционирующее на основании Закона РК «Об общественных объединениях». Порядок работы Комиссий определен Положением о комиссии по судейской этике филиала Союза судей. По результатам рассмотрения материалов комиссия вправе признать факт совершения судьей порочащего проступка, противоречащего судейской этике и: 1) ограничиться обсуждением; 2) вынести общественное порицание; 3) обратиться к председателю соответствующего областного и приравненного к нему суда о рассмотрении вопроса о внесении представления в Судебное жюри о возбуждении дисциплинарного производства в отношении судей областного суда, председателей и судей районного суда, а также к Председателю Верховного Суда в отношении председателя и председателей судебных коллегий областного суда по факту совершения грубого порочащего проступка, противоречащего судейской этике. Основанием для рассмотрения материалов в отношении судьи является решение пленарного заседания областного суда или ВС или представление председателя областного суда или ВС.

Властями предоставлена следующая статистика о работе комиссий. Ими вынесено общественное порицание в отношении 19 судей - в 2014 г., 21 судьи – в 2015 г. и 19 судей – в 2016 г. Комиссии ограничились обсуждением проступков судей в 30 случаях в 2014 г., в 40 случаях в 2015 г. и в 23 случаях в 2016 г.

Статьи 8, 14 и 20 (6-1) ЗоСС гласят, что председатели районных, областных судов, а также ВС, наряду с выполнением обязанностей судьи, среди прочего, обеспечивают работу по противодействию коррупции и соблюдению норм судейской этики.

### **Ограничения**

Должность судьи несовместима с депутатским мандатом, занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (статьи 79 (4) Конституции и 28 (2) ЗоСС). Судьи не могут состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии. На судей, как должностных лиц, также распространяются ограничения, предусмотренные ЗоПК, о которых говорилось выше. Власти указывают, что органом, уполномоченным осуществлять контроль над соблюдением установленных ограничений, является уполномоченный орган в сфере государственной службы и противодействия коррупции.

### **Конфликт интересов**

Конфликты интересов в рамках судопроизводства регулируются соответствующими процессуальными кодексами и ЗоСС. Кроме того, на судей, как должностных лиц, распространяются положения ЗоПК, о которых говорилось выше. Ответственность за нарушения установлена ЗоСС и Кодексом судейской этики. Органом, уполномоченным осуществлять контроль над соблюдением ограничений, установленных ЗоПК, является уполномоченный орган в сфере государственной службы и противодействия коррупции. Власти указывают, что в 2014 – 2016 гг. нарушение этих правил судьями не установлено.

### **Декларирование доходов и имущества**

***«3. Ввести обязательное декларирование (без привязки к налоговым обязательствам) имущества, доходов и, по возможности, расходов судей и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций.»***

В отношении судей, как должностных лиц, действует обязанность декларировать доходы и имущество, являющееся объектом налогообложения и находящееся на территории РК и за ее пределами, в соответствии со статьями 11 ЗоПК и 185 (2) Налогового кодекса. Декларации подаются в орган государственных доходов по месту жительства. Проверка проводится налоговыми органами путем сверения имеющихся сведений в базах данных. За нарушение правил декларирования применяются меры дисциплинарного и административного воздействия, однако такое основание в профильном законе не предусмотрено.

### **Обучение и повышение квалификации**

Статья 5 Кодекса судейской этики гласит, что судье следует регулярно принимать меры для расширения своих знаний, совершенствования практического опыта и личных качеств, используя для этих целей способы непрерывного обучения и самообразования. Власти указывают, что

повышение профессиональных знаний судей – это непрерывный процесс, и такие инструменты обучения молодых судей, как наставничество и менторство в первый год работы, особенно актуальны.

При ВС функционирует Академия правосудия (статьи 18 (6) и 38-2 ЗоСС). Академия является государственным учреждением, осуществляющим образовательные программы послевузовского образования, переподготовку, повышение квалификации кадров судебной системы и научную деятельность. В учебный план, по которому обучаются слушатели специализированной магистратуры, включена дисциплина «Межкультурные коммуникации в системе права и этики», отражающая вопросы судебной этики и добропорядочности.

Все категории судей проходят обучение на курсах повышения квалификации при Академии. Такие курсы включают, среди прочего, семинары на тему «Судейской этики»<sup>61</sup>, лекции, например, «Программа по предупреждению коррупции» (проведена 15 февраля 2016 г. для председателей районных и приравненных к ним судов, судей, зачисленных в кадровый резерв на должность председателя районных и приравненных к ним судов, всего 35 слушателей), тренинг «Актуальные вопросы противодействия коррупции и соблюдения этических норм в судебном корпусе» (проведен 17-18 ноября 2014 г.).

В рамках Межведомственного плана профилактических мероприятий по предупреждению коррупции в судах и правоохранительных органах на 2016 г., был проведен ряд мероприятий, в том числе, межрайонные и областные «круглые столы» на тему «Служебная этика и высокая морально-нравственная атмосфера в осуществлении деятельности по защите прав и законных интересов граждан».

#### Дисциплинарное производство

***«...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;...»***

Судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, т.е. виновное действие (бездействие) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения ЗоСС и/или Кодекса судейской этики, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи. Статья 39 ЗоСС содержит исчерпывающий перечень оснований для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности: 1) грубое нарушения законности при рассмотрении судебных дел, 2) совершение порочащего поступка, противоречащего судебной этике, 3) нарушение трудовой дисциплины, 4) ненадлежащее исполнение обязанностей (для руководящего состава суда). Судейская ошибка, а также отмена или изменение судебного акта не влекут ответственность, если при этом не были допущены грубые нарушения закона, о которых указано в судебном акте вышестоящей инстанции.

Основанием для рассмотрения материалов является решение президиума пленарного заседания областного суда или ВС, а также обращения физических и юридических лиц, если ими были использованы все иные имеющиеся способы обжалования действий судьи.

Состав президиума областного суда состоит из 7 членов – председателя и председателей судебных коллегий областного суда, председателя филиала Союза судей, председателя Комиссии по судейской этике, а также двух судей, делегируемых заседанием областного суда сроком на 2 года. Президиум пленарного заседания ВС состоит из 11 человек, включая Председателя ВС и председателей судебных коллегий ВС, председателя Союза судей, председателя Комиссии по судейской этике, председателя Судебного жюри, председателя Республиканской комиссии по кадровому резерву, а также трех судей, делегируемых пленарным заседанием ВС сроком на 2 года.

---

<sup>61</sup> В первом полугодии 2017 г. на эту тему было проведено семь лекционных занятия для 240 судей.



Рассмотрение вопроса о возбуждении дисциплинарного производства, дисциплинарных дел находится в компетенции **Дисциплинарной комиссии Судебного жюри**. Комиссия состоит из 9 членов – 3 судей районных судов, 3 судей областных судов и 3 судей ВС (статья 38-1 ЗоСС, Положение, утверждаемое Президентом РК).

Дисциплинарное производство может быть возбуждено не позднее 3 месяцев со дня обнаружения проступка, не считая времени служебной проверки и отсутствия судьи на работе по уважительной причине, и не позднее одного года со дня совершения проступка. В случае обращения физических лиц, дисциплинарное производство может быть возбуждено не позднее 6 месяцев со дня поступления обращения, не считая случаев, указанных выше. Дисциплинарное производство должно быть рассмотрено в двухмесячный срок со дня его возбуждения. По результатам рассмотрения материалов выносятся одно из следующих решений: 1) о возбуждении дисциплинарного производства, 2) об отказе в возбуждении дисциплинарного производства.

По результатам рассмотрения дела выносятся одно из следующих решений: 1) о наложении дисциплинарного взыскания, 2) о прекращении дисциплинарного производства. Решение может быть обжаловано в ВСС. Отказ ВСС в даче рекомендации об освобождении от занимаемой должности судьи/председателя суда или судебной коллегии либо решение ВСС о необоснованности наложения на судью какого-либо дисциплинарного взыскания является основанием для отмены решения Судебного жюри и его пересмотра.

К судьям могут быть применены следующие виды дисциплинарного взыскания: 1) замечание, 2) выговор, 3) освобождение от должности председателя суда/судебной коллегии за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, 4) освобождение от должности по основаниям, предусмотренным ЗоСС.

**Таблица 9. Статистика дисциплинарных взысканий, примененным к судьям**

Вид дисциплинарного взыскания	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Замечание	20	17	14
Выговор	21	26	23
Освобождены от занимаемой должности	11	6	4
Освобождены от должности председателя суда	2	-	-

Источник: данные, предоставленные органами власти Казахстана.

Судья не может быть задержан, подвергнут содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента РК, основанного на заключении ВСС, либо, в случае Председателя и судей ВС - без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений (статьи 79 (2) Конституции и 27 (1) ЗоСС). После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебных расследований досудебное расследование может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора. В случаях, когда судья задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение или совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, досудебное расследование может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток (статья 27 (2) ЗоСС).

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством в зависимости от инкриминируемого деяния правоохранительные и специальные государственные органы проводят в отношении судей расследования:

- общеуголовные дела – предварительное следствие производится следователями органов внутренних дел;
- дела, связанные с разглашением госсекретов – предварительное следствие производится следователями Комитета Национальной Безопасности;
- коррупционные дела - предварительное следствие производится следователями антикоррупционной службы (Национальное бюро по противодействию коррупции).

В соответствии со ст. 193 УПК прокурор в исключительных случаях в целях обеспечения объективности и достаточности расследования вправе по письменному ходатайству органа

уголовного преследования либо по собственной инициативе передать дело от одного органа досудебного расследования другому, либо принять дело в свое производство и расследовать его независимо от установленной подследственности. Административное производство осуществляется в соответствии с КоАП уполномоченными органами.

За последние годы власти отмечают тенденцию к снижению совершения судьями правонарушений, в т.ч. коррупционных. См. статистику привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления в Главе 3 этого отчета.

Что касается судейского иммунитета, то во время оценочного визита был приведен пример, когда судья, сбивший человека, был привлечен к уголовной ответственности с согласия Президента РК.

## **Жалобы**

Порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц осуществляется в соответствии с Законом «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и процессуальными кодексами. Граждане могут обращаться письменно, через электронные ресурсы, а также путем видеообращения. Жалобы рассматриваются Комиссией по судейской этике, Судебным жюри. В 2014 г. на судей было подано 1633 жалобы, из которых нашли подтверждение 186, в 2015 г. – 1350 жалоб, из которых нашли подтверждение 183, в 2016 г. – 1476 жалобы, из которых нашли подтверждение 185. По итогам первого полугодия 2017 г. в судебные органы поступило 2571 обращений, из них в комиссии по судейской этике – 377, в Судебное жюри – 291.

Вся информация о судебной системе сконцентрирована на сайте ВС и местных судов. Действует Call-центр, посредством которого населению предоставлена возможность обращения и получения консультации по всем вопросам деятельности судебных органов. По итогам первого полугодия 2017 года этим центром принято 23300 обращений граждан.

## **Вознаграждение**

***«...определить в законе размеры окладов судей и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним, устранив со временем премии судьям.»***

Финансирование судов, материальное и социальное обеспечение судей, а также предоставление им жилья производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия (статья 80 Конституции и 25 (4) ЗоСС). Оплата труда судей определяется Президентом РК с учетом статуса судьи, порядка его назначения, избрания и осуществляемых им функций (статья 47 ЗоСС<sup>62</sup>). Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности судов осуществляется уполномоченным органом, образуемым Президентом РК (статья 56 ЗоСС).

Размеры должностных окладов для судей разного уровня установлены Указом Президента от 17 января 2004 года №1284 «О единой системе оплаты труда работников бюджета и сметы (бюджета) Национального банка РК». Исчерпывающий перечень возможных надбавок установлен постановлением Правительства РК от 29 августа 2001 года №1127 «Об утверждении Правил премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов РК за счет средств государственного бюджета». Средний размер заработной платы за вычетом налогов для судьи Верховного Суда составляет – 628,4 тыс. тенге, судьи областного суда – 286,4 тыс. тенге, судьи районного суда - 215,9 тыс. тенге.

Оплата командировочных расходов производится в том же размере, какой установлен для всех государственных служащих на основании постановления Правительства от 22 сентября 2000 г. №1428 «Об утверждении Правил о служебных командировках в пределах РК работников государственных учреждений, содержащихся за счет средств государственного бюджета, а также депутатов Парламента РК». Дополнительных денежных выплат судьям не предусмотрено.

## **Выводы**

За последние три года, в соответствии с Антикоррупционной стратегией 2015-2025 гг., Казахстан провел серьезную работу по модернизации и повышению доверия к судебной системе. Среди прочего, приняты новая редакция закона «О Судебной Системе и Статусе Судей РК», «О Высшем

---

<sup>62</sup> А также Указ Президента РК «О единой системе оплаты труда государственных служащих».

Судебном Совете РК», новый Кодекс судейской этики, утверждено Положение о Судебном жюри в новой редакции, в ЗоСС введены нормы об оценке профессиональной деятельности судьи, пересмотрены основания и процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Академия Правосудия<sup>63</sup> подчинена ВС и теперь является высшим учебным заведением с особым статусом, предоставляющим право самостоятельно определять содержание и организацию научной и образовательной деятельности. Предпринимаются меры по упрощению судопроизводства, повышению его оперативности, автоматизации деятельности судов с тем, чтобы повысить доступ к правосудию и прозрачность судебной системы. Несмотря на то, что РК достигнут определенный прогресс в сферах, охватываемых рекомендацией, отдельные ее части остаются выполненными частично или невыполненными.

Что касается рекомендации **усилить независимость судебной власти и судей**, мониторинговая группа, во-первых, отмечает, что и в Конституции, и в ЗоСС отсутствуют положения, *гарантирующие независимость судебной власти как одной из трех ветвей государственной власти*. Более того, исходя из Конституции, ответственность судебной власти перед народом обеспечивается *Президентом РК* (см. 40 (3) Конституции).<sup>64</sup>

Во-вторых, суды по-прежнему реорганизуются, переименовываются и упраздняются Президентом РК. В этой связи очевидна коллизия между статьей 75 (4) Конституции, в соответствии с которой судебная система устанавливается только Конституцией и конституционным законом (т.е. ЗоСС), и статьей 5 ЗоСС, в которой указывается, что суды могут учреждаться также на основании других законодательных актов, т.е. указов Президента РК. Более того, статья 1.1 Закона о ВСС прямо указывает на *конституционные полномочия Президента РК по формированию судов* и задачу ВСС обеспечить такие полномочия.

В-третьих, роль Президента и Парламента в процессе назначения и освобождения от должности судей не была ограничена, как того требует рекомендация. Общее число судей всех судов по-прежнему устанавливается Президентом РК. Судьи районных и областных судов, а также их председатели назначаются Президентом РК по рекомендации ВСС. Судьи ВС, а также его Председатель избираются Сенатом по представлению Президента РК, основанному на рекомендации ВСС. Сам же ВСС состоит из председателя и других лиц, назначаемых Президентом РК. Таким образом, нет оснований считать соответствующие части рекомендации, в том числе касающиеся избрания на административные должности в судах, выполненными.

В-четвертых, эксперты отмечают, что в предыдущем законодательстве РК реальной угрозой независимости как судей, так и судебной власти в целом, а также праву конкретных сторон на справедливое судебное разбирательство была возможность внепроцессуального вмешательства прокуроров в процесс отправления правосудия. К примеру, несмотря на декларативное утверждение в статье 28 предыдущей редакции ЗоП о том, что прокуратура не подменяет другие государственные органы и не вмешивается в деятельность организаций и частную жизнь граждан, другая норма этого же закона - статья 31 ЗоП - наделяла прокурора полномочиями опротестовывать не вступившие в законную силу постановления суда *независимо от его участия в судебном разбирательстве*. Эксперты приветствуют упразднение этих положений.

Однако, в соответствии со статьей 32 ЗоП в предыдущей редакции, прокурор в пределах своей компетенции был вправе истребовать из суда дела, по которым решения, приговоры и иные постановления уже вступили в законную силу; при этом категория дел *не ограничивалась лишь делами уголовного судопроизводства*. Эта норма не была изменена. Согласно статье 13 новой редакции ЗоП за прокурором сохранено осуществление надзора за законностью вступивших в

---

<sup>63</sup> Ранее Институт правосудия был частью Академии государственного управления при Президенте РК.

<sup>64</sup> По мнению властей Казахстана, Конституция Республики Казахстан четко определяет критерии независимости судебной власти и судей. Такой критерий определен 77 статьей Конституции, где предусматривается, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону. Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны. Пунктом 3 статьи 40 Конституции установлено, что Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Правосудие осуществляется напрямую, а не опосредованно.

законную силу судебных актов. Он вправе запрашивать из суда не только уголовные дела или дела об административных правонарушениях или материалы по вопросам исполнения приговора, но также и гражданские дела, по которым судебные акты вступили в законную силу, для изучения законности принятых решений и при наличии оснований опротестовывает их. По утверждению властей Казахстана, согласно УПК, таким полномочием обладает лишь Генеральный прокурор РК.

Данные положения ЗоП нарушают принцип разделения властей и противоречат принципу правовой определенности, поскольку позволяют прокурорам по их усмотрению и в любой момент возобновлять уже завершенные разбирательства и, таким образом, вторгаться в сферу полномочий судебной власти.

В своей речи от 31 января 2017 г. Президент РК призвал добиваться доверия к судебной системе. С точки зрения экспертов этого можно достичь лишь путем усиления независимости судебной власти в целом и каждого судьи индивидуально, как это и предполагается в рекомендации. Эксперты также учитывают информацию, полученную от представителей гражданского общества письменно и в ходе оценочного визита, о зависимости судебной системы и судей от исполнительной власти.

Мониторинговая группа приветствует изменения, внесенные в Закон «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан». С 1 января 2016 г. ВСС преобразован в автономное государственное учреждение со своим аппаратом обеспечения и теперь осуществляет деятельность в форме учреждения со статусом юридического лица. Полномочия ВСС были расширены и включают, среди прочего, рассмотрение и утверждение результатов работы лиц, проработавших в должности судьи один год, и рассмотрение жалоб судей на решения Судебного жюри. Полное соответствие рекомендации, тем не менее, достигнуто не было.

Так, в компетенцию ВСС не входит *обеспечение гарантий независимости судебной власти* (в противовес другим ветвям власти), а только независимости судей и ранее уже упоминавшееся *обеспечение конституционных полномочий Президента РК по формированию судов*. Общее количество членов ВСС не определено законодательно, что содержит риск количественного превалирования членов, не являющихся судьями или являющимися судьями в отставке, над действующими судьями. На сегодняшний день число действующих судей-членов ВСС (исключая Председателя ВС и судей в отставке) составляет только треть всех членов (пять из 16). Как уже говорилось выше, Президент РК назначает всех членов ВСС (по рекомендации Пленарного заседания ВС, а не конференции/съезда судей), а также утверждает Положение об аппарате и структуре ВСС и назначает его Руководителя.

Таким образом, порядок формирования ВСС до сих пор не отвечает международным стандартам. Эксперты в который раз подчеркивают, что судебный совет должен быть органом системы правосудия (органом судебной власти) и, следовательно, независимым от других ветвей власти и даже главы государства.

Что касается **объявления конкурсов** на должность судьи районного суда, опубликования списков кандидатов, доступности информации о прохождении кандидатами всех этапов конкурса, публикации результатов тестирования и других составляющих квалификационного экзамена, объявления результатов, то соответствующая информация публикуется на сайте ВСС и в средствах массовой информации. Также обеспечен допуск представителей общественности и СМИ на заседания конкурсных комиссий.

Согласно ЗоСС, **председатели судов** не обладают полномочиями, связанными с карьерой, обеспечением и ответственностью судей. В Отчете о Втором раунде мониторинга проблемным было признано нечеткое и слишком широкое определение полномочий председателей судов (например: «обеспечивает работу по противодействию коррупции и соблюдению норм судейской этики», «издает распоряжения»). В Отчете Третьего раунда также отмечалось, что председатели судов сохраняют чрезмерные полномочия и возможности влияния на карьерный рост судей, привлечение их к ответственности, получение квалификационных классов и т.д. Анализ ЗоСС, проведенный в 2011 году Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Венецианской комиссией (Совместное заключение № 629/2001), также критиковал чрезмерную роль председателей судов, в частности, относительно полномочий «решать вопросы организации судопроизводства в суде», «издавать распоряжения». В ходе мониторингового визита эксперты не нашли подтверждения того, что председатели судов влияют на карьерный рост судей.

Что касается конкретно распределения дел в судах, мониторинговая группа признает, что на практике используется автоматизированная система распределения дел в соответствии с установленными критериями. Тем не менее, принцип случайного распределения дел не прописан в ЗоСС и ответственность за несанкционированное вмешательство в работу автоматизированной системы не предусмотрена<sup>65</sup>. Следовательно, эта часть рекомендации квалифицируется как выполненная лишь частично.

Мониторинговая группа отмечает значительную работу, проведенную в Казахстане, по повышению **прозрачности** судебной системы. Особенно важным представляется внедрение электронного информационного сервиса «Судебный кабинет» (представляющего собой единое окно доступа к онлайн услугам судебных органов и дающее возможность подавать в электронном виде любые обращения и заявления в судебные инстанции РК, производить онлайн оплаты госпошлины, отслеживать прохождение дел, оперативно получать судебные документы и уведомления) и интеграцию системы «Төрелік», «Судебного кабинета» и системы аудио- и видеofиксации судебных процессов.

Несмотря на это, открытость и доступность судов для СМИ остается недостаточной. В соответствии с Правилами о порядке работы и сопровождения интернет-ресурса ВС, местных и других судов, не подлежит публикации длинный перечень судебных актов. При этом изъятия установлены не законом, а распоряжением Председателя ВС. По информации казахстанской стороны, указанный перечень основывается на положениях процессуальных законов.

Информация о наложении Судебным Жюри дисциплинарных взысканий не публикуется. Хотя обзоры дисциплинарной практики, по словам властей, доводятся до сведения членов судейского сообщества и граждан, чьи права были нарушены, эксперты не получили этому подтверждения от представителей судейского сообщества. Власти Республики Казахстан утверждают, что соответствующая практика, с целью исчерпывающего анализа и предупреждения аналогичных нарушений, принимается во внимание Академией правосудия при разработке программ повышения квалификации судей.

Принятие в 2016 г. съездом судей нового **Кодекса судейской этики**, регулирующего исполнение профессиональных обязанностей судей и их поведение вне суда, можно считать важной вехой в развитии деонтологических принципов казахстанского судейского сообщества. Кодекс базируется на положениях Бангалорских принципов ООН и других международных стандартах и содержит необходимые правила поведения судей в свете принципа подотчетности. Тем не менее, процесс принятия и контроль над соблюдением Кодекса, а также его персональный охват представляются проблемными по нескольким причинам.<sup>66</sup>

Во-первых, Кодекс утвержден органом (съездом судей), не предусмотренным ЗоСС, а созданным под эгидой Союза судей, т.е. добровольной общественной организации, действующей на основании Закона «Об общественных организациях». Для судей РК членство в подобной организации не является обязательным, а документы могут квалифицироваться как обязывающие только внутри самого Союза по отношению к его членам.

Во-вторых, контроль над соблюдением Кодекса также выведен из судебной системы, регулируемой ЗоСС. Орган, который следит за соблюдением Кодекса – это действующие при филиалах Союза судей комиссии по судейской этике, т.е. контроль над соблюдением судьями стандартов добропорядочности возложен государством фактически на общественное образование, которое вряд ли способно обеспечить полноценный контроль, с одной стороны, и потенциально может оказаться внешним фактором влияния на судью, с другой.

Мониторинговая группа напоминает, что совершение судьей поступка, противоречащего Кодексу, является основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения от должности. С этой точки зрения, возложение контроля над исполнением

---

<sup>65</sup> По информации, предоставленной Экспертной группе во время оценочного визита, идея введения административной ответственности обсуждалась, но не была поддержана, а попытка привлечь к дисциплинарной ответственности председателя районного суда за такое нарушение не увенчалась успехом.

<sup>66</sup> См. также Заключение Венецианской Комиссии о проекте Кодекса судейской этики РК от 13 июня 2016 г.

профессиональных обязанностей судей и их поведением вне суда на общественное объединение представляет угрозу независимости судей.<sup>67</sup>

В виду вышеизложенного, мониторинговая группа рекомендует урегулировать профильным законом, т.е. ЗоСС, статус органов судейского самоуправления как представительского института внутри судебной системы (для решения вопросов внутренней организации и функционирования судов и деятельности судей), так и в целях интерпретации и должного контроля над соблюдением судьями правил Кодекса этики, в том числе судьями ВС.

Представители Верховного Суда Казахстана не согласны с подобной трактовкой законодательства и Кодекса.

Эксперты также отмечают, что согласно статьям 8, 14 и 20 (6-1) ЗоСС, председатели судов всех уровней, наряду с выполнением обязанностей судьи, среди прочего, обеспечивают работу по соблюдению судьями норм судейской этики. В ходе оценочного визита не удалось выяснить, как работают эти нормы на практике и как организовано взаимодействие председателей судов с комиссиями по этике и Судебным жюри. Представляется очевидным, что эти вопросы, регулируемые ЗоСС, должны быть прояснены.

В дополнение к вышеизложенному эксперты отмечают, что соблюдение этических норм является одним из критериев **оценки профессиональной деятельности судей**, кроме имеющих стаж свыше 20 лет (оценка впервые проводится по результатам одного года работы и затем каждые пять лет, а также при участии в конкурсе на вышестоящую должность). Тем не менее, согласно ЗоСС, проверяются только наличие обоснованных жалоб на нарушение судьей этических принципов, факты задержки и срыва судебных заседаний, невыполнение плановых мероприятий, приказов и распоряжений председателя суда, общественное мнение (отзывы) о работе судьи. Исходя из этого, можно сделать вывод, что соблюдение Кодекса этики в настоящее время никак не оценивается.

С точки зрения экспертов, этот пробел должен быть ликвидирован путем включения в ЗоСС требования проверять соответствие поведения судьи Кодексу этики в ходе регулярной оценки его/ее профессиональной деятельности. Соответствующая оценка должна распространяться также на судей со стажем свыше 20 лет. Более того, практика разъяснения положений и применения Кодекса, а также обобщение дисциплинарного производства по делам за нарушение его положений, должны включаться в программу курсов обязательного повышения судейской квалификации.

Изменениями, внесенными в декабре 2015 г. в ЗоСС, были пересмотрены основания и процедуры привлечения судей к **дисциплинарной ответственности**. Хотя большинство изменений позитивны, основания для привлечения к ответственности все еще четко не определены. Например, употребляются такие термины, как «повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи», «грубое нарушение законности», «совершение порочащего проступка, противоречащего судейской этике»<sup>68</sup>. Также не вполне понятно, какие дисциплинарные полномочия в отношении судей имеют «вышестоящие должностные лица судов» (по всей видимости, речь идет о председателях судов) и «органы судейского сообщества», к которым физические и юридические лица могут обжаловать действия судьи согласно пункту 44 Положения о Судебном жюри и статьи 38-1 ЗоСС.

До сих пор не разделены функции возбуждения дисциплинарного производства и принятия решения, не предусмотрена возможность обжалования решений Судебного жюри в судебной инстанции, как того требует рекомендация.

Как и прежде, мониторинговая группа отмечает, что отказ ВСС в даче рекомендации об освобождении от занимаемой должности судьи/председателя суда или судебной коллегии либо

---

<sup>67</sup> Интересно также, что перечень полномочий комиссии по судейской этике не свойственен органу общественного объединения: в соответствующем законе отсутствуют положения о возможности наложения каких-либо санкций на его членов.

<sup>68</sup> См. также Совместное заключение Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ от 2011 г., параграфы 60-67 и Заключение Венецианской Комиссии о проекте Кодекса судейской этики РК от 13 июня 2016 г. по вопросу об использовании Кодекса судейской этики в дисциплинарном производстве в отношении судей.

решение ВСС о необоснованности наложения на судью дисциплинарного взыскания является основанием для отмены решения Судебного жюри и его пересмотра.<sup>69</sup>

Эксперты снова напоминают о необходимости исключить из статьи 39 ЗоСС положения о нарушении трудовой дисциплины как основания дисциплинарной ответственности судей, поскольку судьи обладают особым статусом, отличающимся от статуса обычных работников и госслужащих, на которых распространяются положения Трудового кодекса или Закона о государственной службе.<sup>70</sup>

Более того, эксперты считают полезным дополнить раздел ЗоСС о дисциплинарной ответственности положениями, четко определяющими процедуру дисциплинарного производства в отношении судей с изложением, в какой орган и по какой форме физические и юридические лица могут подавать жалобы на поведение судей. Власти Республики Казахстан не согласны с этим утверждением.

Более того, в ходе визита была получена информация, что граждане плохо ориентируются, куда именно следует обращаться с жалобами на действия судей (в настоящий момент, как понимают эксперты, жалобы могут направляться к председателю суда, в комиссии по этике или Судебное жюри).

Что касается других вопросов в свете настоящей рекомендации, то информации об **ограничениях**, установленных в отношении судей, касательно владения корпоративными активами в компаниях и других финансовых интересов, а также каких-либо ограничений, действующих в отношении судей после увольнения, не предоставлено. Рекомендация, касающаяся введения обязательного **декларирования** - без привязки к налоговым обязательствам - доходов, имущества, и по возможности расходов судей и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций, не выполнена. Соответствующая норма вводится в действие лишь с 1 января 2020 г.

Информации о выполнении рекомендации в части определения в законе **размера окладов** судей, исчерпывающего перечня возможных надбавок к ним, а также устранения со временем премии судьям представлено не было.

**Вывод: рекомендацию 3.8. Казахстан выполнил частично, и она остается в силе в части пунктов 1 и 3 как рекомендация №9.**

Во время оценочного визита была дополнительно получена информация о том, что более 6 000 служащих судебной системы, не являющихся судьями, работают в структуре Департамента по обеспечению судебной деятельности при ВС и отдельно в Академии правосудия при ВС. Численный состав этой категории служащих в почти в четыре раза превосходит численный состав судейского корпуса и мониторинговая группа считает, что добропорядочность судебной власти зависит в большой мере и от них. Поэтому следует обеспечить надлежащую реализацию антикоррупционной политики в отношении порядка служащих судебной системы (государственных и гражданских служащих), не являющихся судьями, которые работают в структуре Департамента по обеспечению судебной деятельности при ВС и отдельно в Академии правосудия при ВС.

### **Новая рекомендация № 10**

- 1. Урегулировать, в соответствии с международными стандартами, в Законе о судебной системе статус органов судейского самоуправления и предоставить им полномочия по решению вопросов внутренней организации и функционирования судов и деятельности судей, осуществлению внепроцессуальных функций президиумов областных судов и пленарного заседания Верховного суда, осуществлению надлежащего контроля над соблюдением всеми судьями Казахстана, в том числе судьями Верховного суда, Кодекса судейской этики.**
- 2. Обеспечить в рамках программы обязательного повышения судейской квалификации практическое обучение всех судей вопросам применения Кодекса судейской этики.**
- 3. Установить в законе принцип случайного распределения дел между судьями с учетом**

<sup>69</sup> Это также касается решений, вынесенных по результатам оценки профессиональной деятельности судьи (см. выше).

<sup>70</sup> См. Совместное заключение Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ от 2011 г., параграф 62.

*нагрузки и специализации, а также установить ответственность за несанкционированное вмешательство в работу автоматизированной системы распределения дел в судах и предусмотреть открытость результатов такого распределения.*

## Служба публичного обвинения (прокуратура)

### Законодательство

Организация, порядок деятельности прокуратуры и полномочия прокуроров определяются Конституцией, Законом «О прокуратуре» от 30 июня 2017 г. (ЗоП), Законом «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 г. (ЗоПС), Законом «О государственной службе» от 23 ноября 2015 г., УПК (2014 г.), КоАП (2014 г.), ГПК (2016 г.), другими законодательными актами, международными договорами, ратифицированными РК, а также приказами Генерального Прокурора РК.

### Общее описание

Прокуратура РК от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за точным и единообразным соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и, от имени государства осуществляет уголовное преследование. Надзор осуществляется путем проведения проверок и анализа состояния законности, а также оценки актов, вступивших в силу.

Новый ЗоП впервые ввел рамки общих надзорных полномочий. Пунктом 1 статьи 6 предусмотрено, что прокуратура теперь осуществляет надзор за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных исполнительных и представительных органов и их должностных лиц. Осуществление надзора за законностью иных организаций, независимо от форм собственности, может осуществляться лишь в исключительных случаях по поручению Президента или Генерального прокурора. Раньше любой прокурор района мог санкционировать проверку. В силу пункта 3 проверка соблюдения законности будет назначаться и проводиться прокурором на основании поручений Президента Республики Казахстан либо Генерального прокурора. По решениям заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей и прокуроров районов проверки могут проводиться лишь в случаях защиты прав, свобод и законных интересов: лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; неограниченного круга лиц; лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Казахстана. Но и в этих исключительных случаях проверки могут назначаться только при установлении факта невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными органами контроля и надзора, к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы. Согласно пункту 4 статьи 3 Закона, прокуратура не вправе вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, непредусмотренным законом. Таким образом, по сообщению властей, в новом ЗоП сфера общих надзорных полномочий существенно ограничена. При этом, усилен надзор за уголовным процессом.

Прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору (ГП). Подчиненность прокуроров включает: 1) обязательность указаний вышестоящих прокуроров по вопросам организации и деятельности для нижестоящих прокуратур; 2) ответственность нижестоящих прокуроров перед вышестоящими за выполнение служебных обязанностей; 3) осуществление вышестоящими прокурорами в необходимых случаях полномочий нижестоящих; 4) отмену, отзыв или изменение актов нижестоящих прокуроров вышестоящими; 5) разрешение вышестоящими прокурорами жалоб на действия и акты нижестоящих. ГП могут быть установлены иные формы подчиненности нижестоящих прокуроров.

Единую систему органов прокуратуры образуют Генеральная Прокуратура, возглавляемая ГП, прокуратуры областей, городов республиканского значения и столицы РК, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры



(природоохранные, транспортные, а также прокуратуры специальных объектов). Образование, реорганизация и упразднение прокуратуры, учреждение органов прокуратуры, определение их структуры, прав и обязанностей структурных подразделений, штатной численности и фонда оплаты труда в пределах лимита штатной численности, утвержденного Президентом РК, осуществляются в порядке, установленном законодательством.

Система органов прокуратуры РК состоит из Генеральной прокуратуры, 16 прокуратур областей, городов Астаны и Алматы, Главной военной и Главной транспортной прокуратур, Комитета по правовой статистике и специальным учетам, Академии правоохранительных органов. Генеральная прокуратура состоит из Аппарата Генерального прокурора, 10 Департаментов и 4 Управлений. Прокуратуры областей, городов Астаны и Алматы, Главная военная и Главная транспортная прокуратуры имеют структуру, аналогичную Генеральной прокуратуре. Власти указывают, что общая численность прокуроров составляет 4 800 человек, из которых 80% штата прокуратуры составляют мужчины, 20% - женщины. Количество вакансий в органах прокуратуры составляло 115 позиций в 2014 г., 90 – в 2015 г. и 119 по истечении 9 месяцев 2016 г.

Согласно статье 43 ЗоП, прокурор – это сотрудник органов прокуратуры, осуществляющий установленные ЗоП полномочия в целях реализации функций прокуратуры.

### **Обзор недавних реформ**

Антикоррупционная стратегия РК на 2015-2025 гг. обозначила задачу сместить приоритеты в работе правоохранительных органов с выявления совершенных преступлений на их профилактику и предупреждение. В Стратегии говорится, в частности, что кадровой политике правоохранительных органов следует внедрить механизмы конкурсного отбора и принципы меритократии, действующие в системе административной государственной службы, а также усовершенствовать процедуры аттестации и тестирования сотрудников и ввести запрет на их перевод без использования кадрового резерва.

С 1 января 2017 г. согласно ст.11 ЗоПС прокуроры, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет со дня увольнения в порядке, установленном налоговым законодательством, представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющихся объектом налогообложения и находящихся как на территории РК, так и за ее пределами.

### **Независимость**

Прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц и *подотчетна лишь Президенту РК*. Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций и должностных лиц. ГП отчитывается о состоянии законности в стране и деятельности органов прокуратуры перед Президентом РК. Периодические отчеты перед Парламентом не предусмотрены.

При выполнении возложенных на него обязанностей подчиняется только ГП, непосредственным и уполномоченным руководителям, за исключением случаев, предусмотренных законами РК. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия незаконного решения влечет ответственность, установленную законом.

### **Генеральный прокурор (ГП)**

ГП является политическим государственным служащим. Он назначается на должность Президентом РК с согласия Сената сроком на 5 лет и *подотчетен только Президенту РК*. Заместители ГП назначаются на должность Президентом РК по представлению ГП.

Полномочия ГП прописаны в статье 37 ЗоП и включают, среди прочего, издание обязательных для исполнения всеми сотрудниками и работниками органов и ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций, регулирующих вопросы организации и деятельности прокуратуры РК и порядок реализации мер материального и социального обеспечения. Прекращение службы ГП регулируется статьей 59 Закона о государственной службе (прекращение государственной службы политическими государственным служащими), в том числе в случаях совершения коррупционного

правонарушения, представления заведомо ложных сведений о доходах и имуществе, не передачи в доверительное управление имущества.

В соответствии со ст. 551 УПК (Производство досудебного расследования в отношении Генерального Прокурора) после регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебное расследование в отношении ГП может быть продолжено только с согласия первого заместителя ГП. В случаях, когда ГП задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления к или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо им совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование может быть продолжено до получения согласия первого заместителя ГП, но с обязательным его уведомлением в течение суток. Производство предварительного следствия по делам в отношении ГП обязательно.

ГП в течение срока своих полномочий не может быть задержан, подвергнут содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, лишен неприкосновенности, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжких или особо тяжких преступлений. После получения решения Сената дальнейшее производство по делу производится в порядке, установленном частями шестой, седьмой, восьмой и девятой статьи 547 УПК. Надзор за законностью досудебного расследования в отношении ГП осуществляет его первый заместитель. Санкции на производство следственных действий в отношении ГП даются первым заместителем после вынесения им постановления о согласии с продолжением досудебного расследования. Дело, расследованное в отношении ГП, может быть принято к производству соответствующего суда только при наличии постановления первого заместителя ГП о предании обвиняемого суду.

### **Назначение**

В соответствии со статьей 6 ЗоПС на службу в прокуратуру принимаются граждане РК, достигшие 18-летнего возраста, способные по своим личным, моральным, деловым, профессиональным качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности. На службу не может быть принято лицо: 1) признанное в установленном законом порядке недееспособным или ограничено дееспособным, 2) в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии имеющее заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий, 3) не прошедшее медицинское или психофизиологическое освидетельствование, в том числе полиграфологическое исследование, 4) отказавшееся принять на себя ограничения, установленные для сотрудника правоохранительной службы и анти-коррупционные ограничения, установленные ЗоПК, 5) на которое в течение года и трех лет перед поступлением на службу налагалось в судебном порядке, соответственно, административное взыскание за умышленное и коррупционное правонарушение, 6) в отношении которого в течение трех лет перед поступлением на службу за совершение уголовного проступка вынесен обвинительный приговор или которое освобождено от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка на основании некоторых статей УПК, 7) совершившее коррупционное преступление, 8) уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения, 9) ранее судимое либо освобожденное от уголовной ответственности за совершение преступления на основании некоторых статей УПК, а также уволенное по отрицательным мотивам с государственной службы, из иных правоохранительных органов, специальных государственных органов, судов, органов юстиции. При поступлении на службу гражданин и его супруг(а) обязаны представить в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе в соответствии с ЗоПК.

Отбор кандидатов на должность прокурора регламентируется Главой 2 ЗоПС, Приказом ГП от 4 мая 2014 г. № 40 о Правилах проведения конкурса и стажировки для занятия должностей в органах, ведомствах и учреждениях прокуратуры, Приказом ГП от 26 декабря 2015 года № 156 о Правилах отбора кандидатов, принимаемых на службу в органы прокуратуры и их предварительного изучения, а также Приказом ГП от 24 июля 2013 г. № 76 о Правилах, регламентирующих внеконкурсное поступление на службу в органы, ведомства и учреждения прокуратуры.

Поступление на службу предусматривает успешное прохождение конкурса. При его проведении на интернет-ресурсах Генеральной Прокуратуры, а также в периодических печатных изданиях, публикуются соответствующие объявления. Участие в конкурсе предусматривает успешное прохождение нескольких отборочных этапов, в том числе, компьютерного тестирования на знание

законодательства; военно-врачебной комиссии и полиграфологического исследования; специальной проверки; выполнение заданий (описание жизненного опыта, написание эссе, решение кейсовых (ситуационных) задач); психологического тестирования и оценочного интервью; обязательной стажировки. Состояние здоровья, психофизиологическое освидетельствование и проверка достоверности сведений, сообщаемых кандидатом, оцениваются специалистами военно-врачебных комиссий. Органы национальной безопасности проводят специальную проверку на предмет наличия сведений, препятствующих поступлению на службу. Другие ветви власти не участвуют в процедуре отбора кандидатов на должность прокурора. Вместе с тем, при назначении проводится обмен информации с другими государственными органами о наличии сведений, препятствующих прохождению службы в прокуратуру. Согласно статьям 5-1 и 7 ЗоПС, кадровая служба организует предварительное изучение и отбор кандидатов.

Каждый из этапов конкурса оценивается по 5-ти бальной системе. Кандидаты, набравшие свыше 3-х баллов, но не назначенные на должности, рекомендуются к зачислению в кадровый резерв (не более 3-х кандидатов для каждой вакантной должности). Оценки выставляются независимыми экспертами (обезличенные работы направляются экспертам, не связанным с прокуратурой, например, ведущим консалтинговым компаниям, ВУЗам), а за компьютерное тестирование на знание законодательства – автоматически. Все оценки фиксируются в базе данных Генеральной Прокуратуры. По завершении процедур баллы суммируются и влияют на принятие окончательного решения.

Согласно статье 6 Закона о государственной службе, служба кадров организует деятельность Конкурсной комиссии, которая отвечает за проведение конкурса и выносит решение о выборе того или иного кандидата. Для лиц, впервые поступающих на службу, устанавливается испытательный срок до одного года. Для таких лиц определяется порядок адаптации и осуществление наставничества.

Право поступления на службу вне конкурса имеют лица, завершившие обучение в организациях образования правоохранительных органов, лица, ранее являвшиеся сотрудниками и военнослужащими, депутаты Парламента, политические государственные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия, за некоторыми исключениями.

Прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность ГП с согласия Президента РК сроком на пять лет. Прокуроры, возглавляющие городские, районные и приравненные к ним прокуратуры, назначаются ГП также на пять лет. ГП назначает заместителей руководителей ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры, заместителей прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, а также прокуроров районов, городов и приравненных к ним прокуроров.

### **Оценка**

Указом Президента РК «О некоторых вопросах реализации кадровой политики в правоохранительных органах» от 16 марта 2016 г. № 211 в соответствии со статьями 46-2 и 54 ЗоПС утверждены правила ежегодной оценки деятельности сотрудников, в том числе прокуроров, путем определения достижений ключевых показателей эффективности работы и соблюдения стандартов работ. Ключевой показатель эффективности – это показатель (объем работ), сформированный на основе стратегии правоохранительного органа (стратегического плана) и направленный на оценку деятельности сотрудника по достижению оперативно-служебных целей и задач. Результаты оценки деятельности выставляются по шкале: «высокоэффективно», «эффективно» или «неэффективно». Результаты оценки являются основанием для принятия решения по премированию, поощрению, обучению, карьерному росту, ротации, а также дифференцированной оплате труда (в соответствии с разрядами по каждой должности). Согласно статье 5-1 ЗоПС, кадровая служба организует оценку деятельности прокуроров. Результаты оценки в течение трех лет являются основанием для принятия решения по проведению аттестации прокуроров.

### **Аттестация**

Аттестация - это периодически осуществляемая процедура по определению уровня профессиональной подготовки прокурора, его правовой культуры и способности работать с гражданами. Основным критерием является соответствие профессиональным компетенциям с учетом показателя конкурентоспособности. Аттестация проводится по истечении каждых последующих 3 лет непрерывного пребывания на службе (статьи 47-53-1 ЗоПС). Не подлежат

аттестации руководители органов прокуратуры и их заместители, а также сотрудники, имеющие стаж службы в правоохранительных органах свыше 20 лет. Состав аттестационной комиссии (не менее пяти членов, включая руководителей структурных подразделений, представителей кадровых служб, организации образования) утверждается ГП. По итогам аттестации комиссия принимает одно из следующих решений: 1) соответствует занимаемой должности и рекомендуется для зачисления в кадровый резерв или выдвижения на вышестоящую должность, 2) соответствует занимаемой должности, 3) подлежит повторной аттестации, 4) не соответствует занимаемой должности и рекомендуется к понижению в должности. Решение может быть обжаловано руководителю органа в месячный срок и/или в суд. В отношении сотрудника, прошедшего аттестацию, составляется программа пост-аттестационного развития, направленная на повышение уровня профессиональной компетенции.

### **Продвижение по службе**

Вопросы продвижения по службе регламентируются: Главой 5 ЗоПС (Назначение на должность, перемещение и продвижение по службе в правоохранительных органах); Приказом ГП от 28 августа 2013 г. №90 «Об утверждении Квалификационных требований для должностей сотрудников органов, ведомств и учреждений прокуратуры»; Указом Президента «О формировании Президентского резерва руководства правоохранительных и специальных государственных органов»; Приказом ГП от 26 декабря 2015 г. № 163 «Об утверждении Правил формирования кадрового резерва, требований к квалификации сотрудников, зачисляемых в кадровый резерв, и работы с ведомственным банком данных сотрудников, зачисленных в кадровый резерв органов прокуратуры».

Планомерное перемещение по службе производится руководителем органа прокуратуры при условии строгого соответствия лица предъявляемым квалификационным требованиям, с обязательным прохождением всех этапов карьерного роста (статья 29(3) ЗоПС). Перемещение по службе производится, среди прочего: 1) в порядке продвижения по службе (на вышестоящие должности, производится из числа сотрудников, состоящих в кадровом резерве, с учетом их профессиональных, деловых и личных качеств, состояния здоровья, см. статью 33(1) ЗоПС), 2) с согласия лиц, при необходимости замещения других должностей либо для более целесообразного использования их с учетом деловых и личных качеств, подготовки по новой специальности, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту, а также в связи с проведением организационно-штатных мероприятий для более целесообразного использования по специальности с учетом опыта работы, в порядке ротации, в связи с истечением срока полномочий по занимаемой должности (на равнозначные должности), 3) при сокращении штатов или реорганизации правоохранительного органа и в случае невозможности перемещения этих лиц на равнозначные должности и с их согласия (на нижестоящие должности), 4) по служебному несоответствию, выявившемуся по итогам аттестации, 5) в порядке дисциплинарного взыскания.

Вакантная руководящая должность замещается по решению руководителя органа прокуратуры лицом, состоящим в кадровом резерве (статья 34 (4) ЗоПС). Срок пребывания в кадровом резерве не должен превышать три года. В настоящий момент в органах прокуратуры образованы два таких резерва.

Президентский резерв руководства правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, формируется в целях качественного отбора сотрудников для занятия вакантных вышестоящих должностей (статья 33-1 ЗоПС). Порядок его формирования и перечень должностей определяется указом Президента РК. Такие лица проходят профессиональную переподготовку и повышение квалификации в организации образования прокуратуры. В целях формирования кадрового состава органов прокуратуры в ней также создается кадровый резерв. Он формируется на плановой основе для последующего замещения вакантных руководящих должностей из сотрудников, которые по результатам аттестации рекомендуются к выдвижению на руководящие должности или работу с большим объемом, а также из лиц, проявивших организаторские способности при исполнении служебных обязанностей либо при выполнении специальных заданий (статья 34 ЗоПС).

Сведения о вакантных руководящих должностях и требования, предъявляемые к кандидатам на их замещение, размещаются в информационно-справочных системах органов прокуратуры в порядке, определяемом ГП. Перечень должностей, замещаемых на конкурсной основе, а также

квалификационные требования к категориям должностей утверждаются руководителем органа прокуратуры по согласованию с органами по делам государственной службы.

В органах прокуратуры осуществляется ротация сотрудников, занимающих руководящие должности. Перечень таких должностей определяется ГП. Ротация осуществляется один раз в 5 лет и оформляется приказом.

### **Распределение дел**

Согласно статье 16 (1.8) ЗоПС прокуроры обязаны выполнять законные приказы и распоряжения руководителей, решения и указания вышестоящих органов и должностных лиц, изданные в пределах их полномочий. Согласно Инструкции об организации надзора за законностью досудебной стадии уголовного процесса, территориальную подследственность по уголовным делам в пределах РК определяют ГП, его заместитель, курирующий надзор за законностью досудебной стадии уголовного процесса, или начальник Департамента, в пределах области - прокурор области, в отношении поднадзорных транспортных прокуроров – Главный транспортный прокурор, в отношении военнослужащих – Главный военный прокурор. По поручению ГП, его заместителя, курирующего данную отрасль надзора, или начальника Департамента, поднадзорность по конкретному уголовному делу может быть изменена. При необходимости прокуроры областей с уведомлением Департамента в течение двадцати четырех часов, передают уголовные дела в другой регион страны (в подследственность не поднадзорного органа) и обеспечивают их поступление в передаваемый регион не позднее, чем за десять суток до истечения срока досудебного расследования. Прокуроры областей передачу уголовного дела из нижестоящего органа ведомства уголовного преследования в производство центрального аппарата этого же, либо другого ведомства, производят через Департамент. Горрайпрокуроры вправе производить передачу уголовного дела в другой район области (региона) с уведомлением в течение двадцати четырех часов прокуратуру области и обеспечением их поступления в передаваемый район не позднее, чем за десять суток до истечения срока досудебного расследования.

Прокуроры имеют право на обжалование принимаемых в отношении них решений и действий вышестоящим должностным лицам и/или в суд. Действия и акты прокурора также могут быть обжалованы вышестоящему прокурору либо в суд. Обжалование требований и актов прокурора не приостанавливает их исполнения. Суд либо вышестоящий прокурор может до вынесения решения по заявлению (жалобе) на действия или акты прокурора приостановить их исполнение. Вышестоящий прокурор по жалобе граждан и (или) юридических лиц либо по своей инициативе может отменить либо отозвать акты нижестоящего прокурора.

При получении приказа или указания, противоречащих закону, прокурор обязан руководствоваться законом и находиться под его защитой (статья 14(6) ЗоПС). Выполнение заведомо противоправного приказа или указания не освобождает прокурора от ответственности (статья 19(2) ЗоПС). При сомнениях в правомерности полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю и руководителю, отдавшему распоряжение. В случае, если вышестоящий по должности прокурор письменно подтверждает данное распоряжение, нижестоящий прокурор обязан его исполнить, если выполнение не влечет действий, которые относятся к уголовно-наказуемым деяниям. В таком случае ответственность за последствия исполнения прокурором неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение вышестоящий прокурор.

### **Освобождение от должности**

В соответствии со статьей 80 ЗоПС прокурор может быть освобожден от должности, среди прочего, по следующим основаниям: 1) в связи с сокращением штата или реорганизацией правоохранительного органа в случае невозможности использования другой должности, 2) по служебному несоответствию, выявившемуся по итогам аттестации, 3) за грубое нарушение служебной дисциплины, 4) за совершение проступка, дискредитирующего правоохранительный орган, 5) в связи с совершением коррупционного правонарушения, 6) в связи с ликвидацией правоохранительного органа. Руководители территориальных органов прокуратуры увольняются за принятие мер по недопущению совершения их подчиненными преступлений, систематических дисциплинарных проступков, укрытие уголовных правонарушений от учета.

### **Прозрачность**

Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РК об охране прав и свобод граждан, защите государственных интересов. Так, например, допуск представителей общественности и СМИ на заседания комиссий во время отбора кандидатов в прокуроры не запрещается. Также для обеспечения гласности своей деятельности органы прокуратуры *могут* публиковать в средствах массовой информации акты прокурорского надзора на незаконные действия и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные права и иные охраняемые законом права человека и гражданина, юридических лиц и государства. Полугодовой сводный график проведения проверок регулирующих государственных органов и местных исполнительных органов размещается на официальном интернет-ресурсе Генеральной Прокуратуры.

Два раза в год проводятся коллегии на центральном и региональном уровне, на которых подводятся итоги работы за истекший период, которые доводятся до сведения общественности. При Генеральной прокуратуре действует Консультативный Совет, в состав которого входят депутаты и представители общественности.

Информация о том, практикуется ли проведение регулярных пресс-конференций высшими чинами Генеральной прокуратуры на национальном и областном уровнях как отчет перед обществом о проделанной работе, отсутствует.

### **Этика**

Лица, впервые поступающие на службу в органы прокуратуры, принимают присягу. Согласно статье 16 (1.7) ЗоПС, прокуроры обязаны соблюдать требования Этического кодекса государственной службы (см. выше). Кодекс чести сотрудников прокуратуры был утвержден Приказом ГП в 2009 г. и разработан в том, числе в соответствии с Кодексом чести государственных служащих.<sup>71</sup> Он состоит из пяти частей (общие требования, требования в связи с осуществлением служебных обязанностей, требования во внеслужебной деятельности, требования к сотрудникам, наделенным организационно-распорядительными полномочиями, требования при осуществлении публичных выступлений) и заключительные положения. Кодекс содержит такие требования, как, например, незамедлительно доводить до сведения руководства сведения о коррупционных правонарушениях и обращениях к прокурорам каких-либо лиц с целью склонить их к совершению таких правонарушений, принимать предусмотренные законодательством меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и пресекать факты нарушения норм служебной этики со стороны коллег и иных государственных служащих. Знание и соблюдение требований Кодекса является обязанностью сотрудников органов прокуратуры, условием прохождения службы, а также одним из критериев оценки их морально-этических и профессиональных качеств.

Власти указывают, что обучение Кодексу проводится индивидуально в каждой прокуратуре, на основании плана, либо по решению руководства. Лица, принятые на службу в прокуратуру должны быть ознакомлены с Кодексом в течение месяца после поступления на службу. Неисполнение и нарушение требований Кодекса влечет ответственность в порядке, установленном законом. Контроль за исполнением Кодекса возложен на руководителей структурных подразделений, органов и учреждений прокуратуры. После принятия Кодекс был размещен в зданиях органов и учреждений прокуратуры в местах, доступных для всеобщего обозрения. Власти также указывают, что при нарушении прокурорами Этического Кодекса государственных служащих, контроль осуществляется органами безопасности, а также другими органами в рамках своей компетенции.

### **Конфликт интересов**

Механизм предотвращения и разрешения конфликта интересов в отношении прокуроров регулируется процессуальными кодексами, а также положениями ЗоПК, ЗоПС и Закона о государственной службе. Согласно статье 16 (1.12) ЗоПС, прокурор обязан подать рапорт в письменном виде и незамедлительно информировать непосредственного и уполномоченного руководителя в случаях, когда его частные интересы пересекаются или входят в противоречия с его полномочиями. В соответствии со статьями 15 ЗоПК и 51 Закона о государственной службе, непосредственный руководитель или руководство органа прокуратуры обязано своевременно принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, конкретно, отстранить прокурора от исполнения должностных обязанностей и поручить их другому прокурору, изменить

---

<sup>71</sup> Последние дополнения были внесены в Кодекс в 2011 г.

должностные обязанности прокурора, принять иные меры по устранению конфликта интересов. За нарушение установленных правил относительно конфликта интересов прокуроры несут дисциплинарную ответственность, а при совершении непосредственных действий, содержащих признаки коррупции – уголовную ответственность. Власти сообщают, что таких фактов не имелось.

### **Ограничения**

Прокуроры обязаны принимать на себя ограничения, связанные с пребыванием на правоохранительной службе, и антикоррупционные ограничения (статья 16 (1.6) ЗоПС).

Ограничения, связанные с пребыванием на правоохранительной службе, состоят в следующем (статья 17 ЗоПС). Прокурор не вправе: 1) быть депутатом представительных органов и членом органов местного самоуправления, состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо партии, создавать в системе правоохранительных органов общественные объединения, преследующие политические цели, основанные на общности их профессиональных интересов для представления и защиты трудовых, а также других социально-экономических прав и интересов своих членов и улучшения условий труда, 2) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной или иной творческой деятельности, 3) заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией независимо от ее организационно-правовой формы, 4) быть представителем по делам третьих лиц, за некоторыми исключениями, 5) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию, 6) участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки, 7) в связи с исполнением должностных полномочий пользоваться услугами физических и юридических лиц, 8) использовать свое служебное положение в корыстных целях, в том числе путем сговора с должностными и иными лицами, 9) занимать должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близкими родственниками (родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками, внуками) или супругом/ой.

В течение месяца после вступления в должность прокурор обязан на время прохождения службы передать в доверительное управление находящееся в его собственности акции (доли участия в уставном капитале) коммерческой организации и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, облигаций, паев открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов, законно принадлежащих ему, а также иного имущества, переданного в имущественный наем. Договор доверительного управления подлежит нотариальному заверению. Сотрудник имеет право получать доход от переданного в доверительное управление имущества, в том числе в форме вознаграждения, дивидендов, выигрышей, доходов от сдачи в аренду имущества и других законных источников.

Прокуроры обязаны хранить государственные секреты и иную охраняемую законом тайну, в том числе после прекращения правоохранительной службы в течение времени, установленного законом, о чем дается подписка, а также обеспечивать сохранность государственного имущества (статья 16 (1.9 и 1.11) ЗоПС). Согласно Закону «О государственных секретах» ст.32, прокуроры, допущенные или ранее допускавшиеся к государственным секретам, могут быть временно ограничены в своих правах выезда за рубеж на срок, предусмотренный трудовым договором при оформлении допуска к государственным секретам; на использование открытий и изобретений, содержащих сведения, составляющие государственные секреты, и на распространение таких сведений; на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственным секретам.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей прокурор несет уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность в соответствии с законами РК (статья 19 ЗоПС). Кадровая служба обеспечивает соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на службе (статья 5-1 ЗоПС).

Что касается антикоррупционных ограничений, то согласно ЗоПК прокуроры не имеют права: 1) осуществлять деятельность, не совместимую с выполнением государственных функций; 2) служить (работать) совместно с близкими родственниками, супругами и свойственниками; 3) использовать

служебную и иную информацию, не подлежащую официальному распространению, в целях получения или извлечения имущественных и неимущественных благ и преимуществ; 4) принимать подарки в связи с исполнением служебных полномочий в соответствии с законодательством. Кроме того, прокурорам запрещается: 1) самостоятельно участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если управление или участие в управлении хозяйствующим субъектом не входит в их должностные обязанности в соответствии с законами, содействовать удовлетворению материальных интересов организаций или физических лиц путем неправомерного использования своих служебных полномочий с целью получения имущественных или иных благ; 2) 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 на организованном рынке ценных бумаг; 3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Непринятие ограничений влечет отказ в приеме на должность либо увольнение (освобождение от должности), их несоблюдение в случаях отсутствия признаков уголовно наказуемого деяния и административного правонарушения является основанием для прекращения государственной службы. Контроль в этой области осуществляется органами безопасности, а также государственными органами в пределах своей компетенции.

### **Декларирование доходов и активов**

Для прокуроров предусмотрена такая же форма декларирования доходов и активов, как и для всех других категорий лиц, занимающих государственные должности. В соответствии со статьями 11 ЗоПК и 185 (2) Налогового кодекса, прокуроры ежегодно представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории РК, так и за ее пределами. Согласно статье 16 (1.16) ЗоПС, прокуроры, уволенные со службы по отрицательным мотивам, и их супруги в течение трех лет представляют декларацию о доходах и имуществе в орган государственных доходов по месту жительства в порядке, установленном налоговым законодательством. Проверка проводится налоговыми органами путем сверения имеющихся сведений в базах данных. За нарушение правил декларирования применяются меры дисциплинарного и административного воздействия.

### **Обучение и сопровождение**

Вопросы повышения квалификации сотрудников органов прокуратуры регламентируются ЗоП (Ст.4); Приказом ГК РК от 23 января 2012 г. № 111 «Об утверждении Правил организации повышения профессионального уровня сотрудников системы органов прокуратуры»; Совместным приказом ГК от 24 декабря 2015 г. № 152, Министра финансов от 25 декабря 2015 г. № 684, Министра по делам государственной службы от 28 декабря 2015 г. № 3 и Министра внутренних дел от 25 декабря 2015 г. № 1062 «Об утверждении Содержания и Правил профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов».

Согласно статье 16 (1.13) ЗоПС, прокуроры обязаны повышать свой профессиональный уровень и квалификацию. Лица, впервые поступившие на службу в правоохранительные органы, проходят специальное первоначальное обучение в организации образования прокуратуры (статья 11 ЗоПС). Что касается обучения, переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации сотрудников прокуратуры, то, согласно статье 5-1 ЗоПС, их организует кадровая служба. Специально для прокуроров письменные руководства, методологические и учебные пособия по вопросам предотвращения коррупции, предотвращения, выявления и регулирования конфликта интересов, соблюдения служебных ограничений, следования нормам прокурорской этики, декларированию доходов и активов не разрабатывались. Власти сообщают, что прокуроры руководствуются общими пособиями.

Согласно Межведомственному плану профилактических мероприятий по предупреждению коррупции в судах и правоохранительных органах, в 2016 г. был проведен ряд мероприятий, в том числе с участием органов прокуратуры, по вопросам профилактики и выявления коррупционных правонарушений среди личного состава правоохранительных органов, служебной этике и высокой морально-нравственной атмосфере в правоохранительных органах, проведены занятия (ежеквартально) по повышению морально-нравственных требований, предъявляемых к сотрудникам, разъяснена их особая роль в обществе, важность укрепления имиджа и доверия к ним



со стороны граждан. Было также запланировано проведение анонимного опроса среди сотрудников структурных подразделений правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, на предмет нарушения руководителями норм этического поведения и определения морально-психологического климата в коллективе. План мероприятий также включал проведение межрайонных и областного «круглых столов» на тему «Служебная этика и высокая морально-нравственная атмосфера в осуществлении деятельности по защите прав и законных интересов граждан».

### **Вознаграждение**

Согласно статье 64 ЗоПС, денежное довольствие сотрудников органов прокуратуры устанавливается на основании единой системы оплаты труда работников органов РК, содержащихся за счет государственного бюджета, утверждаемого *Президентом РК*, и включает в себя денежное содержание и надбавки за особые условия прохождения службы. Согласно статье 15 (1.14) ЗоПС, прокуроры имеют право на жилищное и социальное обеспечение. В соответствии со статьей 5-1 и 55 ЗоПС, кадровая служба разрабатывает порядок применения поощрений, в том числе единовременных денежных вознаграждений и иных видов поощрений.

Власти утверждают, что по вопросам поощрений обеспечивается объективность и прозрачность. В каждом подразделении по итогам обсуждения вносится представление на конкретного кандидата, которое рассматривается в Комиссии Генеральной прокуратуры и решение принимается коллегиальным открытым голосованием. Все вопросы, связанные с иными видами поощрений, рассматриваются в соответствии с Правилами награждений, утвержденных Указом Президента №155 от 30.09.2011г. Согласно принципу субординации, все решения принимаются ГК по ходатайству Комиссии Генеральной прокуратуры.

### **Жалобы и дисциплинарное производство**

Согласно статье 1 ЗоПС, дисциплинарный проступок – это противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником правоохранительной службы, в том числе прокурором, возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение служебной и трудовой дисциплины, нарушение Кодекса чести государственных служащих (Правил служебной этики государственных служащих) либо кодексов чести (правил служебной этики, действующих в правоохранительных органах), а равно несоблюдение установленных ограничений, связанных с пребыванием на правоохранительной службе. Основанием наложения взыскания является совершение дисциплинарного проступка.

Указом Президента РК<sup>72</sup> утверждена система оценки тяжести дисциплинарных проступков и правила формирования дисциплинарной ответственности. Проступками, дискредитирующими правоохранительный орган, в том числе органы прокуратуры, являются действия, в том числе не связанные с исполнением служебных обязанностей, явно подрывающие в глазах граждан достоинство и авторитет правоохранительной службы, а именно: появление в общественных местах в состоянии алкогольного либо наркотического опьянения (и очевидной для окружающих принадлежности к правоохранительному органу); разглашение информации оперативного характера, причинившее вред следствию; использование служебного положения в личных корыстных целях; неуставные взаимоотношения между сотрудниками, курсантами организаций образования правоохранительных органов, вызвавшие негативный общественный резонанс. Систематические дисциплинарные проступки, связанные с нарушениями конституционных прав граждан, выражаются в количественном исчислении и признаются таковыми после совершения трех и более нарушений подчиненными сотрудниками в течение двенадцати последовательных календарных месяцев со дня совершения первого из них (статья 80 ЗоПС).

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) освобождение от занимаемой должности; 6) понижение в специальном звании, классном чине или квалификационном классе на одну ступень; 7) увольнение из правоохранительного органа; 8) увольнение из правоохранительного органа с лишением почетных званий, нагрудных знаков, присвоенных или награжденных руководителями

---

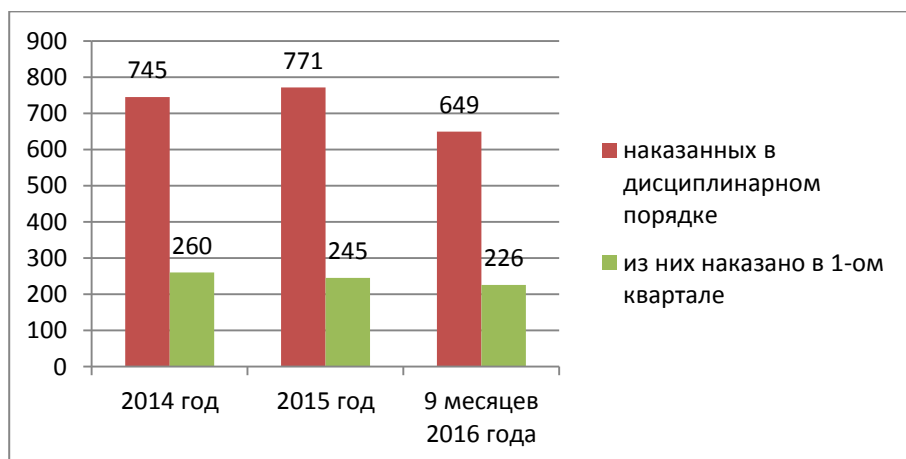
<sup>72</sup> «О некоторых вопросах реализации кадровой политики в правоохранительных органах» от 16 марта 2016 года № 211 в соответствии со статьями 46-2 и 54 ЗоПС.

правоохранительного органа или уполномоченными руководителями; 9) увольнение из правоохранительного органа с лишением специального звания или классного чина.<sup>73</sup>

По факту нарушения и в случае непризнания прокурором в письменной форме факта совершения им дисциплинарного проступка, по решению руководителя органа прокуратуры дисциплинарной комиссией<sup>74</sup> проводится служебное расследование в срок не позднее одного месяца после принятия решения. Результаты расследования и рекомендуемое дисциплинарное взыскание направляются руководителю органа прокуратуры, принявшего решение о проведении расследования. Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка. Дисциплинарное взыскание за совершение проступков, дискредитирующих государственную службу, налагается не позднее 3 месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка (статья 45 Закона о государственной службе). Если к сотруднику необходимо применить меры взыскания, выходящие за пределы прав непосредственного руководителя, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим должностным лицом, уполномоченным применить меры взыскания. Вышестоящий руководитель имеет право отменить дисциплинарное взыскание, наложенное вышестоящим руководителем, если ранее объявленное взыскание не соответствует тяжести совершенного дисциплинарного проступка. Дисциплинарное взыскание обжалуется в вышестоящий орган либо в суд (статьи 57 ЗоПС и 43 Закона о государственной службе).

Власти предоставили следующую статистику по применению дисциплинарных мер в отношении прокуроров, которая также доступна на сайте Генеральной прокуратуры.

#### Вставка 2. Статистика применения дисциплинарных взысканий к прокурорам



Источник: данные Генеральной прокуратуры РК.

Власти также сообщают, что в 2014 г. за нарушение служебной этики было уволено 10 прокуроров, в 2015 г. – 12 прокуроров, в 2016 г. – 10 прокуроров. Статистика по другим видам наказания не ведется.

Власти также предоставили следующую информацию о количестве прокуроров, уволенных с должности и причины увольнения.

<sup>73</sup> Статья 56 ЗоПС.

<sup>74</sup> Согласно статье 6 Закона о государственной службе, служба кадров организует деятельность дисциплинарной комиссии. По словам властей, дисциплинарные комиссии формируются в областных прокуратурах и Генеральной прокуратуре.

Таблица 10. Статистика увольнений, переводов прокуроров

	По собственному желанию	Переход в другой орган прокуратуры	Переход в другой правоохранительный, судебный или государственный орган	За нарушения служебной этики и порочащие проступки	В том числе за коррупционные правонарушения	с привлечением к уголовной ответственности	Молодых специалистов	В связи с уходом на пенсию
2014	160	146	72	10	2	1	14	31
2015	184	217	32	12	0	0	11	75
9 мес. 2016 г.	144	168	66	7	0	0	12	58

Источник: данные Генеральной прокуратуры РК.

Любая проверка сообщения о факте административного правонарушения, совершенного прокурором, осуществляется с участием представителей органов прокуратуры. При исполнении служебных обязанностей не допускаются административное задержание, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РК. Расследования уголовных дел в отношении прокуроров осуществляют антикоррупционные органы. Прокуроры не пользуются иммунитетом.

### Меры по укреплению добропорядочности

Власти Казахстана сообщили, что главный механизм обеспечения добропорядочности прокуроров - это общественный контроль. Любые nepopядочные действия прокуроров могут быть засняты на видео либо о них может быть сообщено в службы внутренней безопасности и в другие государственные органы.

### Выводы

Правовые основы, компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан регулируются Конституцией, недавно пересмотренным ЗоП и ЗоПС. Во всех трех правовых актах наблюдаются существенные пробелы и противоречия, ослабляющие прокуратуру как полноценный независимый орган государственной власти, каким она себя позиционирует.

Во-первых, в Конституции РК статус прокуратуры четко не определен. Положения о прокуратуре помещены в Разделе VII Конституции, озаглавленном «Суды и правосудие». Ни Конституция, ни ЗоП не содержат оснований причисления прокуратуры к правоохранительным органам. Тем не менее, статья 48 нового ЗоП устанавливает, что служба в органах прокуратуры является видом правоохранительной службы, а порядок и особенности прохождения службы в органах прокуратуры определяются. Ей корреспондирует статья 3 ЗоПС, устанавливающая перечень правоохранительных органов, к которым, помимо органов внутренних дел, антикоррупционной службы и службы экономических расследований, относятся также и органы прокуратуры. На этом основании на прокуратуру распространяются многочисленные подзаконные акты (указы, постановления, правила), действующие в отношении сотрудников правоохранительных органов.

Во-вторых, несмотря на то, что конституционные положения гарантируют независимость прокуратуры от других государственных органов и должностных лиц, они не содержат гарантий независимости прокуроров при осуществлении своих процессуальных полномочий и защиты от неоправданного вмешательства в их профессиональную деятельность (в том числе вышестоящими прокурорами, в отдельных случаях).<sup>75</sup>

В-третьих, такие базовые вопросы, как учреждение, реорганизация и ликвидация прокуратур регулируются Гражданским кодексом, а не ЗоП.

<sup>75</sup> Власти РК указывают на то, что независимость прокуроров предусмотрена статьей 58 УПК и КоАП.

В-четвертых, финансовая независимость прокуратуры не обеспечена должным образом, так как ни один из вышеперечисленных правовых актов не содержит положений о том, кто и каким образом формируется ее бюджет, выделяется ли отдельное финансирование на ее нужды или ее бюджет является составной частью бюджета правоохранительных органов.

Все подобные пробелы и противоречия должны быть устранены, и статус прокуратуры четко определен, прежде всего, в Конституции. Что касается подотчетности, в настоящий момент предусмотрено представление периодических отчетов Генеральным прокурором Президенту РК. С точки зрения экспертов, в свете недавней конституционной реформы, практика представления периодических отчетов также Парламенту РК представляется желательной.

Первоначальный **отбор кандидатов** для службы в органах прокуратуры регламентируется ЗоПС и приказами Генерального прокурора и осуществляется на основе конкурса, информация о котором широко публикуется, а также психологического тестирования, оценочного интервью, стажировки и некоторых проверочных мероприятий. С точки зрения экспертов, такой отбор, в целом, отвечает принципам меритократии и прозрачности.

Что касается других видов назначений, эксперты выражают озабоченность тем, что около 15% сотрудников принимаются на службу в органы, ведомства и учреждения прокуратуры вне конкурса (около 640 из 4 800 за последние пять лет по информации, полученной во время визита<sup>76</sup>). В некоторых случаях такого рода назначения могут быть оправданы специфическими потребностями (например, в сотрудниках со стажем работы в правоохранительных органах). Тем не менее, масштаб назначений и их урегулирование не законом, а указом Генерального прокурора, заставляет воспринимать процесс такого внеконкурсного набора как во многом произвольный или даже основанный на nepотизме или фаворитизме.

В этой связи, представляется необходимым сократить такие назначения до минимума и прибегать к ним в исключительных случаях, установленных законом, и на основании объективных и прозрачных процедур и критериев отбора, позволяющих должным образом оценить профессиональную квалификацию и навыки соответствующих кандидатов. Власти РК сообщают о разработке новых правил, которые направлены на максимальное сокращение случаев внеконкурсного назначения в органы прокуратуры.

Что касается **назначений на высокопоставленные должности**, то для экспертов очевидна вовлеченность в этот процесс всего лишь двух лиц: Президента РК, назначающего Генерального прокурора, и самого Генерального прокурора, назначающего всех остальных руководителей и заместителей ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры.

По мнению мониторинговой группы, РК следует двигаться в направлении соответствия международным стандартам и лучшим практикам в этой области. Так, рекомендуется рассмотреть возможность создания Прокурорского совета как органа прокурорского самоуправления. Представляющий всех прокуроров РК, такой орган, помимо решения вопросов внутренней деятельности и функционирования органов прокуратуры, мог бы вносить предложения о назначении и отстранении от должности прокуроров, включая Генерального прокурора, осуществлять контроль над соблюдением прокурорами Кодекса чести сотрудников прокуратуры,<sup>77</sup> осуществлять дисциплинарные функции.

Также, принимая во внимание, что прокуратура позиционирует себя как независимый орган государственной власти, приверженный, в том числе, принципу меритократии, и что независимость подразумевает, прежде всего, конкурентное и прозрачное назначение на должности всех уровней, РК рекомендуется рассмотреть возможность распространить систему конкурсов также и на

---

<sup>76</sup> В соответствии со статьей 7 ЗоПС, право поступления в прокуратуру вне конкурса имеют лица, завершившие обучение в организациях образования правоохранительных органов, лица, ранее являвшиеся сотрудниками и военнослужащими, депутаты Парламента, политические государственные служащие, судьи, прекративших свои полномочия, за некоторыми исключениями.

<sup>77</sup> В настоящий момент контроль над соблюдением Кодекса возложен на руководителей структурных подразделений, органов и учреждений прокуратуры. В ходе оценочного визита, сотрудники органов прокуратуры признали, что контроль над соблюдением Кодекса осуществляется только в случае поступления сигналов о нарушениях.

высшие прокурорские должности и установить в законе четкие, объективные и прозрачные критерии доступа к таким должностям.

Эксперты также отмечают, что, согласно статье 83 (3) Конституции, ограничений на повторное назначение **Генерального прокурора** не установлено (срок его полномочий пять лет). Принимая во внимание, что Генеральный прокурор является политическим государственным служащим, назначаемым на должность и подотчетным лишь Президенту РК, мониторинговая группа предлагает рассмотреть возможность введения условия, запрещающего повторное назначение действующего Генерального прокурора для предотвращения риска политической приверженности кандидата, стремящегося к повторному назначению. Что касается иммунитета Генерального прокурора от уголовного преследования, он представляется чрезмерным для должностного лица. Рекомендация об его сужении до функционального уже включена в настоящий доклад и анализируется в Главе 3.

Мониторинговая группа приветствует реализацию таких мер кадровой политики как **ежегодная оценка** прокуроров. Неудовлетворительным, однако, признается тот факт, что механизм ежегодной оценки регулируется не ЗоП, а Указом Президента РК. Что касается проведения каждые три года аттестации прокуроров в целях определения уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры и способности работать с гражданами, то эксперты считают, что такая процедура частично дублирует ежегодную оценку и должна быть пересмотрена в соответствии с рекомендацией, касающейся аттестации государственных служащих в целом (см. соответствующий раздел этого отчета).

Также не ясно, возможно ли обжалование ежегодной оценки и, если да, то, в какой орган. Более того, нет оснований для выводов о том, что ежегодная оценка или периодическая аттестация включают в качестве одного из критериев соблюдение прокурорами Кодекса чести сотрудников прокуратуры.<sup>78</sup> Следует напомнить, что, согласно пункту 6 Кодекса, знание и соблюдение его требований является обязанностью прокуроров, условием прохождения службы, а также одним из критериев оценки их морально-этических и профессиональных качеств. Соответствующие положения, т.е. о необходимости оценки морально-этических качеств, тем не менее, не отражены в статьях 47 – 53-1 ЗоПС, которыми регулируется периодическая аттестация сотрудников правоохранительной службы, включая прокуроров. С точки зрения экспертов, этот пробел необходимо устранить, урегулировав профильным законом, т.е. ЗоП, а требование оценки соблюдения этических норм распространить также и на руководителей органов прокуратуры, их заместителей и сотрудников, имеющих стаж службы свыше 20 лет, к которым в настоящий момент периодическая аттестация не применяется.

Эксперты также обращают внимание на то, что, по словам властей, обучение **Кодексу чести сотрудников прокуратуры** проводится индивидуально в каждой прокуратуре, на основании плана, либо по решению руководства<sup>79</sup>. Ознакомившись с тематикой курсов Академии правоохранительных органов, в которой проводятся курсы профессиональной переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов, в том числе, прокуратуры, эксперты не нашли доказательств того, что Академией освящаются вопросы прокурорской этики. Это представляется важным, принимая во внимание существенное обновление прокурорских рядов (согласно информации, полученной во время визита, 2 250 новых сотрудников - из 4 800 – были приняты на службу в органы прокуратуры за последние пять лет).

Более того, учитывая, что неисполнение и нарушение Кодекса влечет дисциплинарную ответственность прокуроров, вплоть до увольнения, эксперты рекомендуют дополнить программу обязательного повышения квалификации также курсами, направленными на разъяснение положений и применения Кодекса, включая обобщение дисциплинарного производства по делам за нарушение прокурорами его положений. Судя по имеющейся статистике (32 прокурора, уволенных в период 2014-2016 гг. за нарушение Кодекса чести) практика подобных дел должна быть достаточно обширной.

---

<sup>78</sup> В ходе оценочного визита, сотрудники органов прокуратуры признали, что контроль над соблюдением Кодекса осуществляется только в случае поступления сигналов о нарушениях.

<sup>79</sup> Согласно пункту 3-1 Кодекса, лица, принятые на службу в органы, ведомства и учреждения прокуратуры в течение месяца после поступления на службу должны быть ознакомлены с Кодексом в письменной форме.

**Дисциплинарное производство** в отношении прокуроров регламентируется ЗоПС, Законом о государственной службе, а также Указом Президента РК «О некоторых вопросах реализации кадровой политики в правоохранительных органах» от 16 марта 2016 г. Последним утверждена система оценки тяжести дисциплинарных проступков и правила формирования дисциплинарной ответственности. По мнению мониторинговой группы, все вопросы дисциплинарного производства, включая перечень оснований, процедуру и санкции следует урегулировать профильным законом, т.е. ЗоП.

При этом следует учитывать и избегать коллизий, которые существуют в настоящее время между ЗоПС, Законом о государственной службе, а также вышеуказанным указом Президента. Так, например, указ вводит понятия «проступка, дискредитирующего правоохранительные органы» и «систематических дисциплинарных проступков, связанных с нарушением конституционных прав граждан». В отношении таких проступков дисциплинарные взыскания налагаются – по общему правилу – не позднее одного месяца со дня обнаружения и не позднее шести месяцев со дня совершения.<sup>80</sup> Параллельно, Закон о государственной службе оперирует понятием «дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу», содержание которого применительно к прокурорам нигде не разъяснено. В отношении таких проступков дисциплинарные взыскания налагаются не позднее трех месяцев со дня обнаружения и позднее одного года со дня совершения.<sup>81</sup> В дополнение к этому, статья 80 ЗоПС предусматривает освобождение прокурора от должности, среди прочего, за *грубое* нарушение служебной дисциплины, понятие которое в законе также не конкретизировано.

С точки зрения экспертов, все категории дисциплинарных проступков, которые могут быть совершены прокурорами, должны быть четко прописаны в ЗоП, обозначены конкретные санкции за их совершение и определены сроки давности. Мониторинговая группа позитивно оценивает тот факт, что статистика по применению дисциплинарных мер в отношении прокуроров находится в свободном доступе на сайте Генеральной прокуратуры, что можно рассматривать как показатель открытости и прозрачности.

**Денежное довольствие** прокуроров устанавливается на основании единой системы оплаты труда работников органов РК и включает в себя денежное содержание и надбавки за особые условия прохождения службы. Согласно статьям 1 и 35 Закона о государственной службе, денежная выплата устанавливается госслужащим, в том числе прокурорам, по результатам оценки эффективности их деятельности в порядке, установленном законодательством. Это подтверждается Указом Президента РК «О некоторых вопросах реализации кадровой политики в правоохранительных органах» от 16 марта 2016 г., где говорится о том, что результаты ежегодной оценки сотрудников правоохранительных органов, в том числе прокуроров, являются основанием для принятия решения по премированию, поощрению, дифференцированной оплате труда (в соответствии с разрядами по каждой должности). Несмотря на то, что разряды по каждой должности установлены указом Президента, сам порядок дифференциации пока не разработан.

Что касается поощрений, в том числе единовременных денежных вознаграждений, то они также регулируются указом Президента и осуществляются кадровыми службами соответствующих структурных подразделений по решению руководства.

Несмотря на утверждения властей о том, что принятия решений является объективным, прозрачным и коллегиальным, четкие, объективные и прозрачные критерии выплаты поощрений прокурорам в законе, т.е. ЗоП, не установлены, что содержит риск субъективизма. Как и в отношении судей, мониторинговая группа придерживается мнения, что закон должен определять размер окладов прокуроров и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним, а система денежного поощрения должна быть со временем устраниена.

---

<sup>80</sup> Статья 57 ЗоПС. Эксперты принимают во внимание, что Кадровой службой разработан законопроект, предусматривающий увеличение сроков привлечения к ответственности сотрудников правоохранительных органов с одного до трех месяцев со дня обнаружения дисциплинарного проступка (в т.ч. дискредитирующего правоохранительную службу) и с шести до одного года со дня его совершения. Данные изменения поддержаны Генеральным Прокурором.

<sup>81</sup> Статья 45 Закона о государственной службе.

В настоящий момент обязательного декларирования (без привязки к налоговым обязательствам) доходов, имущества и расходов прокуроров и членов их семей с последующим опубликованием деклараций, не предусмотрено. С точки зрения экспертов, соответствующую рекомендацию, ранее предусмотренную в отношении судей, следует распространить также и на прокуроров.

### Новая рекомендация № 11

1. *Определить в Конституции Казахстана статус органов публичного обвинения (прокуратуры) РК и предусмотреть гарантии защиты прокуроров от незаконного вмешательства в их деятельность, гарантируя их автономию, в том числе с точки зрения финансирования.*
2. *Рассмотреть возможность реформирования органов прокуратуры с целью:*
  - 1) *ввести практику представление периодических отчетов Генеральным прокурором в Парламент;*
  - 2) *запретить повторное назначение действующего Генерального прокурора для предотвращения риска политической приверженности кандидата, стремящегося к повторному назначению.*
3. *Сократить до минимума внеконкурсные назначения в органы прокуратуры и ввести объективные и прозрачные процедуры и критерии отбора, позволяющие должным образом оценить профессиональную квалификацию кандидатов; распространить систему конкурсов на все прокурорские должности и установить в законе четкие, объективные и прозрачные критерии доступа к таким должностям.*
4. *Урегулировать законом:*
  - 1) *учреждение, реорганизацию и ликвидацию прокуратур, включая специализированные;*
  - 2) *ежегодную оценку деятельности прокуроров;*
  - 3) *проведение периодической оценки морально-этических качеств всех прокуроров и соответствия их поведения Кодексу чести сотрудников прокуратуры;*
  - 4) *перечень оснований и процедуру привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности, санкции за совершение конкретных проступков и сроки давности;*
  - 5) *размеры окладов прокуроров и исчерпывающий перечень надбавок к ним, устранив со временем денежное поощрение (премии) прокуроров.*
5. *Рассмотреть возможность создания прокурорского совета как органа прокурорского самоуправления, осуществляющего, в том числе, полномочия по внесению предложений о назначении на должность и отстранении от должности прокуроров, включая Генерального прокурора, и осуществлению контроля над соблюдением всеми прокурорами Кодекса чести сотрудников прокуратуры.*
6. *Обеспечить включение в программу обязательного повышения квалификации прокуроров практического обучения по вопросам применения Кодекса чести сотрудников прокуратуры.*
7. *Ввести обязательное декларирование (без привязки к налоговым обязательствам) имущества, доходов и расходов прокуроров и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций.*

## 2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе

**Рекомендация 3.3.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

1. *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.*

2. *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.*

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

4. *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.*

### Антикоррупционная экспертиза

В связи с принятием в апреле 2016 года новой редакции Закона Республики Казахстан «О правовых актах»<sup>82</sup>, отдельная антикоррупционная экспертиза проектов НПА была отменена. Закон предусматривает проведение **юридической экспертизы** (проверки проекта НПА либо принятого НПА на предмет его соответствия Конституции и законодательству РК, в том числе законодательству в сфере противодействия коррупции). Юридическую экспертизу проводит Министерство юстиции РК на этапе согласования проектов законодательных актов с государственными органами. В соответствии с методологией, при проведении юридической экспертизы проводится проверка на наличие в законопроекте коррупционных норм права<sup>83</sup>.

Министерством юстиции разработаны и в ближайшее время будут утверждены Методические рекомендации по проведению юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов Президента и Правительства РК, а также нормативных правовых актов, представленных на государственную регистрацию (НПА центральных госорганов), в соответствии с которыми органы юстиции будет также осуществлять проверку на предмет наличия в них коррупционных факторов.

Согласно приказу Министерства юстиции, при проведении **юридической экспертизы** учитывается, что к коррупционным нормам права относятся:

- 1) широта дискреционных полномочий;
- 2) определение компетенции по формуле «вправе»;

<sup>82</sup> Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года №480-V «О правовых актах», статья 30. Текст закона доступен по ссылке: <https://goo.gl/JCsDFj>.

<sup>83</sup> Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 26 сентября 2016 года № 800 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению юридической (правовой) экспертизы проектов законодательных актов», пункт 5.3.5. Текст приказа доступен по ссылке <https://goo.gl/xCHzSE>.



- 3) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;
- 4) выборочное изменение объема прав;
- 5) отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур;
- 6) отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (аукционных) процедур;
- 7) ненадлежащее определение функций, обязанностей, прав и ответственности государственных служащих (должностных лиц);
- 8) юридико-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможности для совершения коррупционных правонарушений;
- 9) коллизии норм права, создающие возможность для совершения коррупционных правонарушений;
- 10) наличие пробела в регулировании, создающего возможность для совершения коррупционных правонарушений;
- 11) наличие в нормативном правовом акте излишних бланкетных и отсылочных норм;
- 12) принятие нормативного правового акта вне пределов компетенции;
- 13) восполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- 14) ложные цели и приоритеты;
- 15) нарушение баланса интересов;
- 16) недостаточность механизмов контроля;
- 17) «навязанная» коррупциогенность;
- 18) наличие излишних административных барьеров.

Юридическая экспертиза законопроекта на предмет обнаружения коррупциогенных норм права предусматривает проведение анализа:

- положений законопроекта;
- сложившейся коррупционной практики в конкретной сфере;
- действующих коррупционных схем;
- правовой статистики о коррупционных правонарушениях, совершенных должностными лицами государственных органов;
- конкретной деятельности государственных органов и должностных лиц, наиболее подверженных коррупционным проявлениям;
- способов проявления коррупции в деятельности государственных органов и должностных лиц;
- взаимосвязи коррупционных дефектов в правовом обеспечении деятельности государственного органа и совершенных должностными лицами коррупционных правонарушений/существующих коррупционных схем/коррупционной практики.

При выявлении в законопроекте коррупционных факторов он признается не соответствующим антикоррупционным требованиям, что свидетельствует о высоких коррупционных рисках при его применении и использовании.

По результатам проведения юридической экспертизы составляется мотивированное заключение, в котором указывается суть имеющихся замечаний и те нормы, к которым они относятся. По полученным замечаниям проект нормативного правового акта дорабатывается органом-разработчиком, который составляет справку о принятых и отклоненных замечаниях, мотивах отклонения замечаний. Таким образом, замечания в рамках юридической экспертизы не являются обязательными для органа-разработчика и могут быть отклонены.

Кроме этого, по проектам НПА может проводиться **научная экспертиза** (правовая, лингвистическая, экологическая, экономическая и другая) в зависимости от правоотношений, которые регулируются этим НПА. По проектам НПА, которые разрабатывает правительство, проведение научной экспертизы обязательно; по проектам законодательных актов Президента РК - научная экспертиза может не проводиться. Научную экспертизу проводят научные учреждения и высшие учебные заведения, а также экспертами, учеными и специалистами, в зависимости от тематики НПА.

При проведении научной правовой экспертизы используется следующая методология: 1) изучаются нормы проекта закона на предмет наличия коррупционных рисков; 2) выявляется явный или скрытый ведомственный, или групповой интерес, обеспечиваемый проектом закона.

При наличии фактов несоответствия норм проекта антикоррупционному законодательству, это указывается в заключении научной правовой экспертизы. Но выводы научной правовой экспертизы носят рекомендательный характер. При наличии в экспертном заключении замечаний и/или предложений к проекту закона орган-разработчик принимает решение о доработке проекта закона в случае согласия с замечаниями и/или предложениями экспертного заключения<sup>84</sup>.

Закон РК «О противодействии коррупции» также не упоминает о проведении антикоррупционной экспертизы НПА как одной из составляющих антикоррупционной политики. По сути, антикоррупционная экспертиза проектов НПА утратила самостоятельный статус, но стала обязательной частью научной правовой экспертизы и юридической экспертизы проектов НПА.

Юридическую экспертизу проектов НПА проводит Министерство юстиции РК, научную правовую экспертизу – научные, экспертные организации, высшие учебные заведения, ученые, эксперты, специалисты.

Поскольку проведение юридической экспертизы является одной из основных задач Министерства юстиции, какие-либо средства на ее проведение не выделяются. Вместе с тем, на проведение научной правовой экспертизы проектов законов были выделены такие средства:

**Таблица 11. Средства, выделенные из республиканского бюджета на проведение научной правовой экспертизы законопроектов**

	Количество законопроектов, которые прошли научную экспертизу	Сумма выделенных средств
2014 год	65	45 217 327 тенге
2015 год	83	39 040 202 тенге
2016 год	36	8 483 526 тенге

Источник: данные, предоставленные органами власти Казахстана.

При этом экспертиза была проведена по широкому комплексу вопросов, где проверка на наличие в проекте коррупционных факторов является лишь одним из рассматриваемых вопросов.

Результаты юридической экспертизы и результаты научной правовой экспертизы публикуются (как правило, на сайтах государственных органов – разработчиков проектов). Такую информацию можно найти на сайте Мажилиса Парламента РК, после внесения проекта закона на рассмотрение. Результаты экспертиз проектов НПА не публикуются в базе данных НПА «Эдилет» (<http://adilet.zan.kz/rus>), которая обеспечивает бесплатный доступ к базе НПА. На сайте [Zakon.kz](http://online.zakon.kz) (<http://online.zakon.kz>) доступ к результатам экспертиз можно получить за невысокую плату и в некоторых случаях, когда речь идет об общественно значимом проекте, все результаты экспертиз находятся в открытом и бесплатном доступе.

### **Обсуждение проектов актов**

По информации Центра исследования правовой политики (LPRC), сейчас в Казахстане на законодательном уровне установлена обязанность публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов (НПА). Новая редакция Закона РК от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» предусматривает, как минимум, две процедуры публичного обсуждения проектов НПА:

проекты НПА, затрагивающие интересы субъектов частного предпринимательства, проходят обязательное согласование с Национальной палатой предпринимательства и ее территориальными подразделениями;

проекты НПА, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, проходят обязательное согласование с общественными советами.

Кроме этого, Закон РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» предусматривает обязательное опубликование проектов НПА на интернет-ресурсах обладателей информации и

<sup>84</sup> Пункт 27, постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов». Текст постановления доступен по ссылке <https://goo.gl/2wq14K>.

разработчиков проектов<sup>85</sup>. Этот же закон обязывает обладателей информации публиковать проекты НПА для обсуждения в разделе «Открытые НПА» веб-портала «Открытое правительство»<sup>86</sup> <https://legalacts.egov.kz/> Однако количество уникальных пользователей веб-портала невелико, информационные кампании среди населения не проводятся, поэтому пока этот канал общественного обсуждения проектов НПА работает слабо.

Министерством информации и коммуникаций РК в 2017 году в целях популяризации порталов предусмотрены средства на проведение комплекса мероприятий (освещение в СМИ, продвижение в социальных сетях, конкурсы), направленных на информирование общественности о возможностях Открытого правительства. В настоящее время ведется подготовка к проведению данной работы. Кроме того, для наполнения порталов «Открытого правительства» необходимой информацией согласно Закону «О доступе к информации», с начала года Министерством совместно с АО «Национальные информационные технологии» был проведен ряд мероприятий: оповещение обладателей информации – государственных органов о вступлении в силу норм по размещению информации на порталах Открытого правительства, определение ответственных лиц за размещение, обеспечение их доступом на порталы, проведение обучающих семинаров, телефонная консультация по работе с порталами Открытого правительства.

Правила размещения проектов НПА и их обсуждения на веб-портале «Открытое правительство» регламентированы на уровне подзаконного акта – приказа министра информации и коммуникаций РК<sup>87</sup>.

Несмотря на то, процедуры публичного обсуждения проектов НПА предусмотрены законодательством, на практике они работают без должного эффекта и во многих случаях остаются просто декларативными и формальными процедурами. Во многом это связано с тем, что срок, установленный для общественного обсуждения, крайне недостаточен (по законодательству - не менее 10 рабочих дней с момента размещения проекта НПА, по факту во многих случаях на общественное обсуждение отводится только 10 дней). Кроме этого, довольно часто происходят манипуляции с датой размещения проектов НПА для общественного доступа.

Государственные органы - разработчики проектов НПА не обязаны мотивировать свое решение относительно поступивших предложений по изменению или дополнению проектов НПА и информировать об этом заявителя. Это способствует тому, что разработчики проектов НПА относятся к процедуре общественного обсуждения проектов НПА как к формальной процедуре, не оказывающей особого влияния на качество самого проекта НПА.

НПО и СМИ, а также экспертное сообщество, которые заинтересованы в участии в разработке определенных проектов НПА, отмечают отсутствие обратной связи с разработчиками проектов НПА и практическое отсутствие заинтересованности разработчиков в изменении проектов. НПО приводят такой пример негативных последствий формальной и декларативной процедуры общественного обсуждения проектов НПА в Казахстане. Так, в мае 2016 года отсутствие общественного обсуждения проекта Земельного кодекса РК привело к митингам, арестам правозащитников и задержаниям журналистов, после чего последовало реорганизация профильного министерства в сфере информации и коммуникаций. В декабре 2016 года аналогичная ситуация возникла с проектом закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия терроризму и экстремизму», который предполагал введение внутренней регистрации по месту фактического проживания для граждан РК. Как сообщается, из-за отсутствия достаточных сроков и эффективной процедуры обсуждения, разъяснения закона, реализация некоторых норм вызвало негодование и возмущение жителей страны.

---

<sup>85</sup> Подпункт 5) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Текст доступен по ссылке <https://goo.gl/7cCUxe>.

<sup>86</sup> Пункт 4 статьи 17 там же.

<sup>87</sup> Приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА». Текст приказа доступен по ссылке <https://goo.gl/9Ckz7e>.

## Законодательство о госконтроле и надзоре

Согласно официальной информации, принятие Предпринимательского кодекса (далее - ПК) было обусловлено поручением Главы государства, данного на открытии IV сессии Парламента V созыва в сентябре 2014 года. Министерство юстиции совместно с Институтом законодательства была разработана его концепция, проведена научно-правовая экспертиза. В ходе работы над проектом ПК был изучен зарубежный опыт (проанализированы коммерческие, торговые кодексы Франции, Австрии, Германии, Японии, а также Хозяйственный кодекс Украины).

В разработке данного проекта участвовали представители заинтересованных государственных органов, научного сообщества, а также объединения субъектов частного предпринимательства. Проект ПК обсуждался на 3 международных научно-практических конференциях, круглых столах и общественных слушаниях, в том числе участвовали зарубежные эксперты и ученые России, Украины, Германии. Непосредственное участие в разработке приняли представители Национальной палаты предпринимателей РК «Атамекен», АО «Казэнерджи» и другие аккредитованные субъекты частного предпринимательства.

Предпринимательский кодекс и сопутствующий к нему Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам предпринимательства» были приняты от 29 октября 2015 года. Целями принятия Предпринимательского кодекса являются совершенствование и развитие законодательства Республики Казахстан в сфере взаимодействия субъектов предпринимательства и государства, в том числе государственного регулирования и поддержки предпринимательства, устранение пробелов в правовом регулировании предпринимательских отношений, а также определение правовых, экономических и социальных условий и гарантий, обеспечивающих свободу предпринимательства в Республике Казахстан.

В Предпринимательском кодексе были консолидированы следующие ранее действовавшие законы: «О частном предпринимательстве», «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан», «О крестьянском или фермерском хозяйстве», «Об инвестициях», «О конкуренции», «О государственной поддержке индустриально-инновационной деятельности», частично консолидирован Закон «О концессиях».

Кроме того, 29 декабря 2014 года был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан», который предусматривал:

- переход от плановых проверок на организацию проверок на основе оценки рисков, а также введение возможности страхования ответственности субъектов предпринимательства как альтернативы проверкам. В соответствии с новой системой оценки рисков выборочно будут проверяться только «потенциальные нарушители», что позволит перейти от политики «выявления и наказания» к политике «предупреждения и поощрения добросовестного предпринимателя»;
- сокращение требований, подлежащих проверке при осуществлении государственного контроля и надзора;
- упрощение процедур ликвидации субъектов малого и среднего бизнеса;
- усиление роли Национальной палаты предпринимателей, в том числе введение института уполномоченного по правам предпринимателей;
- сокращение количества разрешительных документов;
- введение принципа «одного окна» для инвесторов, получение отраслевых экспертиз проектно-сметной документации строительства по принципу «одного окна»;
- упрощение таможенных процедур;
- сокращение сроков регистрации предприятий до 1 часа и отмену требования о наличии минимального уставного капитала в размере 100 тенге;
- отмену обязательного требования наличия печати для субъектов частного предпринимательства;
- пересмотр подходов к организации и проведению проверок в отношении предпринимателей. В отдельных сферах (сферы санэпиднадзора, пожарной безопасности, налогового администрирования) введены камеральный контроль, аудит в качестве альтернативы проверкам;

- существенное упрощение процедуры ликвидации субъектов частного предпринимательства, сокращение сроков и количества процедур при получении разрешений на строительство;
- в сфере землепользования: отмену классификатора видов целевого назначения земельных участков с внедрением 3-х типов функционального назначения земельных участков для населенных пунктов (жилищное, социальное и коммерческое).
- в целях исключения необоснованных расходов граждан при взаимодействии с государственными органами, отмену обязательного нотариального заверения копий документов, техосмотра личного автотранспорта, не используемого в коммерческих целях, со сроком эксплуатации до 7 лет, а также доверенность на управление транспортным средством.

В настоящее время в реализацию вышеназванных изменений утверждены соответствующие ведомственные системы оценки рисков в тех сферах, где они необходимы. В целом, как утверждают власти Казахстана, проведенная реформа мотивирует предпринимателей вести свою деятельность с соблюдением требований законодательства, тем самым снизив количество проверок, проводимых в отношении него, в то время как ранее, вне зависимости от того, добросовестным является предприниматель или нет, он подвергался проверке в плановом порядке. Таким образом, озвученные изменения способствуют обеспечению максимальной прозрачности контрольно-надзорной деятельности государственных органов, а также снижению административного давления на бизнес, что в целом приведет к улучшению бизнес-климата в стране.

В Предпринимательском кодексе были кодифицированы основные законы, регулирующие предпринимательскую деятельность. Так, кодекс включил в себя положения по экономической конкуренции, разрешениям и уведомлениям, техническому регулированию, государственному регулированию цен, обязательному страхованию, государственному контролю и надзору. Таким образом, отныне данные положения по иерархии нормативных правовых актов имеют приоритет перед нормами отраслевых законов.

В кодексе закреплены такие новые принципы как стимулирование социальной ответственности предпринимательства, ограниченное участие государства в предпринимательской деятельности, развитие саморегулирования в сфере предпринимательства, взаимная ответственность субъектов предпринимательства и государства.

Кодексом предусмотрено создание института Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана, а также инвестиционного омбудсмана.

С 22 апреля 2015 года Законом по вопросам ограничения участия государства в предпринимательской деятельности закреплены принципы «Yellow Pages Rules».

В целях снижения доли участия государства в экономике 30 декабря 2015 года Правительством принят новый Комплексный План приватизации на 2016-2020 годы, в рамках которого за 10 месяцев 2016 года фактически было передано в конкурентную среду 83 субъекта из предусмотренных 783 субъектов.

28 декабря 2015 года Постановлением Правительства РК был принят перечень видов деятельности, в рамках которого квазигосударственным компаниям допускается осуществление предпринимательской деятельности. Это позволило сократить виды деятельности квазигосударственных субъектов (АО, ТОО) на 47 % - с 652 до 346.

Во исполнение поручения Главы государства по обеспечению вхождения Казахстана в первую 30-ку стран рейтинга Всемирного Банка «Doing Business», Правительством проводится системная работа по реформированию действующих законодательных актов.

В целях реализации поставленной задачи за последние 3 года приняты 4 пакета законодательных поправок, направленных на сокращение количества процедур, сроков и финансовых затрат бизнеса, что в свою очередь, снижает нагрузку на бизнес.

На данном этапе разработан и внесен в Правительство РК пятый пакет поправок в законодательство РК, который предусматривает внедрение системных изменений в разрезе ключевых индикаторов рейтинга.

Эти изменения следует приветствовать как направленные на улучшение условий ведения бизнеса и сокращения возможностей для коррупции. Однако, многие новые инструменты и практики еще

предстоит внедрить и обеспечить их действенность на практике. Представители бизнеса сообщили во время мониторингового визита, что условий для инвестирования и ведения бизнеса остаются неудовлетворительными. В частности, назывались такие проблемы как коррупция и административное влияние на суды, сложное лицензирование в сфере строительства и инженерных работ, требования по найму местной рабочей силы, непризнание разрешительных документов, выданных в странах-членах ОЭСР, непрозрачные закупки фонда «Самрук-Казына» и недропользователей и так далее.

### **Закон об административных процедурах**

Как сообщили власти Казахстана, согласно решения Президента РК от декабря 2016 года, разработка законопроекта «Об административных процедурах» (новая редакция) и сопутствующего к нему законопроекта отложена в связи необходимостью дополнительного обсуждения параметров модели административной юстиции. В этой связи законопроект исключен из проекта Плана законопроектных работ Правительства на 2017 год. Ранее, в 2015 году Министерство юстиции разработало проект Закона «Об административных процедурах» (новая редакция), по которому Институт правовой аналитики провел научную правовую экспертизу.

### **Реформа в сфере административной юстиции**

Как сообщается в официальной информации Казахстана, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством планируется создания административного судопроизводства на базе действующей системы специализированных административных судов путем создания в них специализированных составов по рассмотрению дел об административных правонарушениях и передачи из судов общей юрисдикции и специализированных межрайонных экономических судов публично - правовых споров.

Одним из главных направлений Стратегии «Казахстан-2050» Главой государства определено создание благоприятного инвестиционного климата с целью наращивания экономического потенциала. В Стратегии отмечено, что Казахстан должен стать региональным магнитом для инвестиций. Создание независимой административной юстиции может в существенной степени способствовать открытости государственной деятельности за счет связанности с законом и контроля со стороны независимых административных судов, содействовать улучшению экономического и инвестиционного климата в Республике.

В настоящее время, Верховным Судом разработан проект Административного процессуального кодекса. Проект Административного процессуального кодекса опубликован на сайте Верховного суда РК для публичного обсуждения<sup>88</sup>.

Как отмечается в экспертном заключении, представленный на экспертизу законопроект в отличие от предыдущих версий является очень прогрессивным документом, поскольку регулирует рассмотрение споров «частное лицо против административного органа», а не наоборот, предусматривает внедрение самых важных особенностей административного процесса – активной роли суда, презумпции вины административного органа, института примирения сторон, также предусматривает возможности для внедрения элементов электронного суда. Как достижение разработчиков проекта Административного процессуального кодекса отмечается исключение из предмета регулирования этого законодательного акта процедурные отношения по делам об административных правонарушениях, которые по юридической природе ближе к уголовному судопроизводству, нежели к административному. Также из предмета административного суда исключены дела по искам административных органов против частных лиц<sup>89</sup>.

### **Выводы**

В части **антикоррупционной экспертизы** проектов нормативно-правовых актов, Казахстан достиг прогресса в том, что результаты такой экспертизы публикуются вместе с проектами актов, а сама экспертиза проводится государственным органом (Министерством юстиции) как часть общей

<sup>88</sup> См. по ссылке <https://goo.gl/mruv78>. Экспертное заключение на проект Административного процессуального кодекса Республики Казахстан (авторы Куйбида, Р.А., Банчук, О.А.) опубликовано на сайте Центра исследования правовой политики по ссылке <https://goo.gl/bDvv1U>.

<sup>89</sup> Экспертное заключение на проект Административного процессуального кодекса Республики Казахстан, доступно по ссылке <https://goo.gl/bDvv1U>.

юридической экспертизы. Вместе с тем такая юридическая экспертиза (и, следственно, антикоррупционная экспертиза как ее часть) проводится не по всем проектам НПА, как рекомендовалось. Экспертиза проводится по проектам нормативных правовых актов, разработанным в порядке законодательной инициативы Правительства Республики Казахстан, за исключением: проектов нормативных правовых постановлений Парламента; нормативных постановлений Конституционного Совета, Верховного Суда; нормативных правовых постановлений Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Национального Банка и иных центральных государственных органов; нормативных правовых приказов министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов; нормативных правовых приказов руководителей ведомств центральных государственных органов; нормативных правовых решений маслихатов, акиматов, ревизионных комиссий. Однако, эти проекты актов проходят экспертизу в рамках их госрегистрации согласно статье 44 Закона о правовых актах.

Проведение научной экспертизы, которая тоже включает элементы антикоррупционной экспертизы, обязательно по проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, «когда научная экспертиза может не проводиться».

Таким образом, эта часть рекомендации выполнена частично, поскольку проекты законодательных актов, которые вносятся Президентом РК, не проходят антикоррупционную экспертизу.

Относительно пересмотра положений Закон о **государственном контроле и надзоре**, следует отметить принятие нового Предпринимательского кодекса РК, который заменил этот закон, а также Закон о частном предпринимательстве. Это позволило выполнить эту часть рекомендации относительно согласования двух последних законов. Новый кодекс не регулирует вопросы внутреннего контроля в государственных учреждениях и делает акцент на защите прав предпринимателей. Также следует приветствовать и отметить как позитивные значительные шаги, предпринятые Казахстаном по упрощению условий и правил ведения бизнеса в стране, сокращение контрольных полномочий и оснований для злоупотреблений. Эта часть рекомендации может считаться выполненной.

Разработка новой редакции **Закона об административных процедурах**, к сожалению, по решению Президента РК была «отложена в связи необходимостью дополнительного обсуждения параметров модели административной юстиции». Таким образом, эта часть рекомендации не выполнена. Вместе с тем, мониторинговая группа приветствует информацию органов власти Казахстана о том, что в скором времени планируется завершить разработку механизма правового регулирования модели административной юстиции и включить разработку проекта Закона «Об административных процедурах» в проект Плана законопроектных работ Правительства на 2018 год.

Относительно принятия **Административного процессуального кодекса**, следует приветствовать его разработку Верховным судом. Проект кодекса получил высокую оценку экспертов и соответствует рекомендации об исключении из него положений о рассмотрении дел об административных правонарушениях. Но поскольку проект кодекса еще не был принят и даже внесен в Парламент, эту часть рекомендации следует считать невыполненной. По информации органов власти Казахстана, «проработка данного вопроса запланирована на 1 полугодие 2018 года».

**В целом, рекомендация 3.3. была выполнена частично.**

#### **Новая рекомендация № 12**

- 1. Обеспечить обязательное проведение антикоррупционной экспертизы по всем законопроектам, которые вносятся на рассмотрение Парламента, независимо от субъекта законодательной инициативы, а также продолжить проведение экспертизы проектов нормативных актов Президента, Правительства, министерств. Результаты антикоррупционной экспертизы должны публиковаться онлайн (в разумный срок до принятия проекта), а методология экспертизы обсуждаться с гражданским обществом и научными учреждениями и регулярно пересматриваться. Рассмотреть возможность выделения антикоррупционной экспертизы в отдельную процедуру, которая**

*осуществляется государственным органом.*

- 2. Продолжить проведение выборочной антикоррупционной экспертизы действующих законов и кодексов в сферах регулирования, особенно подверженных коррупционным рискам.*
- 3. Принять и обеспечить применение нового законодательного акта об административной процедуре, который соответствует международным стандартам.*
- 4. Принять и обеспечить применение административного процессуального кодекса, который не должен регулировать вопросы привлечения к административной ответственности, а также создать специализированные административные суды для рассмотрения исков частных лиц против публичной администрации.*

**Рекомендация 3.6.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

- 1. 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.*
- 2. Достичь соответствия стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*

### **Закон о доступе к публичной информации**

***«Обеспечить как можно быстрее принятие закона о доступе к публичной информации, который будет соответствовать международным стандартам и рекомендациям.»***

После длительного периода разработки Казахстан принял Закон «О доступе к информации» (ЗоДИ) 16 ноября 2015 года. Этот важный шаг, к которому Казахстан долго шел, следует приветствовать. По информации НПО, разработка и принятие Закона РК «О доступе к информации» была инициирована депутатами Мажилиса Парламента Республики Казахстан и активно поддерживалась казахстанскими неправительственными и международными организациями.

Разработка и принятие ЗоДИ были предусмотрены различными стратегическими и программными документами последних лет, например, «Пять институциональных реформ», План Нации «100 конкретных шагов», Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы.

Принятие такого закона является лишь первым, хоть и важным, шагом на пути утверждения и реализации на практике права человека на доступ к информации, обеспечения прозрачности и подотчетности публичной власти. Этот закон также может стать важным инструментом предотвращения и выявления коррупции.

В то же время, принятый закон не в полной мере соответствует международным стандартам и не отображает передовую практику. Это может негативно сказаться на его реализации и эффективности.



Согласно Глобальному рейтингу законов об информации, принятый Закон РК «О доступе к информации» был оценен в 61 балл из 150-ти возможных. Таким образом, Казахстан занимает 99-е место в общем рейтинге из 111 стран, где приняты аналогичные законы<sup>90</sup>. Это достаточно низкий показатель среди стран, которые недавно приняли законы о доступе к информации. Хотя многие страны-члены ОЭСР также имеют низкие показатели в рейтинге, это объясняется тем, что соответствующие законы в этих странах принимались значительное время назад и уже не соответствуют передовым стандартам, хотя часто это не влияет на уровень осуществления права на доступ к информации на практике и он остается высоким в большинстве из таких стран.

Эксперты Центра исследований правовой политики<sup>91</sup> (LPRC) считают такую оценку объективной и отражающей реальные правовые пробелы и коллизии ЗоДИ: слабые гарантии реализации и защиты права на доступ к информации, несоответствие базовым принципам свободы информации.

Ниже перечислены основные недостатки Закона РК «О доступе к информации», которые, по мнению экспертов НПО, свидетельствуют о его несоответствии международным стандартам и рекомендациям:

- отсутствие в законе презумпции открытости всей информации, находящейся в ведении государственных органов, если только она не подпадает под четко очерченный перечень исключения. Закон РК «О доступе к информации» не провозглашает принцип открытости всей информации и не устанавливает узкий перечень исключений, как того требуют базовые принципы. Вместо этого в законе установлены различные категории, например, «информации с ограниченным доступом», «информации, доступ к которой не может быть ограничен». К первой категории отнесены: государственные секреты, тайны, охраняемые законом и служебная информация с ограничительной пометкой «Для служебного пользования». Такое разделение информации на категории, находящейся в ведении государственных органов и других ведомств и организаций, не способствует решению главной задачи: изменению культуры секретности и закрытости органов государственной власти на культуру открытости и прозрачности;

- Закон РК «О доступе к информации» не является приоритетным: параллельно с ним действуют Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также положения о доступе к определенной информации в других законах (для журналистов – Закон РК «О средствах массовой информации», доступ к архивной информации – Закон РК «О национальном архивном фонде и архивах»);

- отсутствие трисоставного теста, универсального правового инструментария, который позволяет в полной мере воплотить принцип максимальной открытости информации и пропорциональности любого ограничения права на информацию. Принцип пропорциональности хоть и заложен в статье 5 ЗоДИ («...лишь в той мере в какой это необходимо в целях...»), однако без дальнейшей детализации в виде полноценного трисоставного теста маловероятно, что он будет применяться надлежащим образом на практике или будет применяться вообще, даже судами;

- отсутствие перечня исключений и отсутствие механизмов обеспечения и защиты права на доступ к информации в законе делает его неэффективным. В ЗоДИ отсутствуют достаточные правовые гарантии, и он обеспечивает слабую защиты праву на доступ к информации;

- отсутствие положений по созданию независимого административного органа по рассмотрению жалоб на неправомерные действия должностных лиц в сфере доступа к информации; жалоб на нарушение права на доступ к информации. Обжалование таких действий возможно только вышестоящему лицу или организации, а также в суде. При этом данные процедуры не являются простыми, бесплатными, могут занимать длительное время. По мнению экспертов, наличие в законе положений о Комиссии по вопросам доступа к информации не обеспечивает должный уровень обжалования, предусмотренным базовыми стандартами по свободе информации. Комиссия по вопросам доступа к информации имеет ограниченный статус, не имеет возможности рассматривать жалобы на нарушение или ограничение права на доступ к информации.

---

<sup>90</sup> См.: [www.rti-rating.org/country-data](http://www.rti-rating.org/country-data).

<sup>91</sup> Более детальная информация и публикации по теме доступа к информации в Казахстане находится по ссылке [www.lprc.kz](http://www.lprc.kz).

- административные штрафы, предусмотренные Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, незначительны. Меры ответственности должностных лиц за нарушение или ограничение права на доступ к информации, предусмотренные Законом РК «О доступе к информации», недостаточны;

- отсутствие в законе положений, направленных на защиту информаторов (разоблачителей), то есть лиц, которые предоставляют информацию, способствующую раскрытию правонарушений;

- отсутствие положений, обязывающих обладателей информации, либо государственные органы внедрять меры по продвижению закона. Это делает законопроект уязвимым при применении на практике. Обладатели информации не обязаны вести реестры документов, которые они принимают и издадут. Нет также обязательства по созданию структурных подразделений, отвечающих за исполнение закона и соблюдению его норм.

Этот анализ, в целом, отвечает тем замечаниям, которые содержались в Отчете о третьем раунде мониторинга Казахстана и касались одной из версий законопроекта. По мнению мониторинговой группы, наличие этих недостатков серьезно подрывает эффективность нового закона и их следует как можно скорее исправить. Органы власти Казахстана в своих комментариях не согласились с указанными замечаниями и отметили, что предусмотренный в Законе перечень прав граждан позволяет в полной мере и беспрепятственно воспользоваться правом на доступ к информации.

Существуют проблемы с реализацией ЗОДИ на практике. Журналисты, гражданские активисты, представители НПО отмечают, что пока нет особого прогресса в получении информации о деятельности государственных органов, их сайты не стали более информативными<sup>92</sup>.

По информации Центра исследования правовой политики (LPRC), для реализации ЗОДИ в 2015-2016 годах были приняты следующие нормативные правовые акты:

- об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать;

- об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней;

- об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации;

- о составе и регламенте деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации;

- об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов;

- об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале оценки эффективности деятельности;

- об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых НПА;

- о проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений;

- о внесении изменений в типовой регламент центрального государственного органа РК, некоторые инструкции, а также в регламент Правительства РК.

НПО отметили, что большинство подзаконных актов для реализации Закона РК «О доступе к информации» были приняты без публичного обсуждения в декабре 2015 года. Представители НПО провели анализ принятых подзаконных актов и выявили ряд существенных нарушений и противоречий, подготовили рекомендации по их изменению<sup>93</sup>. Однако большинство НПА так и не были изменены. Эксперты НПО отметили низкое качество принятых подзаконных актов,

<sup>92</sup> См., например, <https://goo.gl/yZUSKT>.

<sup>93</sup> См., например, рекомендации по внесению изменений и дополнений в Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года №1175 «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации», доступно по ссылке: <https://goo.gl/Ay6hMT>.

противоречивость с законодательными нормами и предположили, что они не будут способствовать эффективной реализации ЗоДИ на практике, а, напротив, будут ее затруднять<sup>94</sup>.

В мае 2016 года был ликвидирован Комитет по связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию РК – уполномоченный государственный орган по вопросам доступа к информации - и создано новое Министерство информации и коммуникаций РК<sup>95</sup>. Новое министерство имеет в своей структуре Комитет по информации, а также Департамент информатизации, на которые возложены задачи по внедрению и развитию онлайн-сервисов «Открытого правительства»<sup>96</sup>, предусмотренных статьей 17 Закона «О доступе к информации». Министерстве информации и коммуникаций РК является новым уполномоченным государственным органом по реализации ЗоДИ.

По мнению НПО, новое Министерство активно занимается только продвижением портала «Открытое правительство» и его компонентов. С 1 января 2017 года будет запущен еще один сервис «Оценка эффективности деятельности государственных органов». Министерство не занимается популяризацией и продвижением перечисленных выше онлайн-сервисов.

Министерство информации и коммуникаций в своих комментариях отметило, что в 2017 году в целях популяризации порталов предусмотрены средства на проведение комплекса мероприятий (освещение в СМИ, продвижение в социальных сетях, конкурсы), направленных на информирование общественности о возможностях Открытого правительства. В настоящее время ведется подготовка к проведению данной работы. Кроме того, для наполнения порталов «Открытого правительства» необходимой информацией согласно Закону «О доступе к информации», с начала года Министерством совместно с АО «Национальные информационные технологии» был проведен ряд мероприятий: оповещение обладателей информации – государственных органов о вступлении в силу норм по размещению информации на порталах Открытого правительства, определение ответственных лиц за размещение, обеспечение их доступом на порталы, проведение обучающих семинаров, телефонная консультация по работе с порталами Открытого правительства. С начала 2017 года порталы Открытого правительства посетило 224 119 человек.

В августе 2016 года Министерство информации и коммуникаций РК анонсировало разработку Правил информационной работы центральных и местных исполнительных органов, «в рамках которых уполномоченные должностные лица несут персональную ответственность за информационно-разъяснительную работу»<sup>97</sup>.

Министерство информации и коммуникаций на регулярной основе проводит мониторинг интернет-ресурсов центральных и местных исполнительных органов на наличие 52-х индикаторов, установленных статьей 16 Закона РК «О доступе к информации». По результатам мониторинга государственным органам даются рекомендации по приведению в соответствие содержания интернет-ресурсов. Кроме того, проведен мониторинг реализации требования о размещении информации в занимаемых владельцем информации помещениях.

Мониторинг проводится один раз в полугодие и оценивает официальные интернет-ресурсы государственных органов по 20-балльной шкале. Методика предполагает оценку эффективности интернет-ресурсов по трем основным индикаторам: «Доступность интернет-ресурсов», «Полнота и актуальность информации», «Мобильная версия интернет-ресурса». По результатам мониторинга за первое полугодие 2016 года было выявлено, что большинство интернет-ресурсов государственных

---

<sup>94</sup> Более детальный анализ подзаконных актов, принятых для реализации Закона РК «О доступе к информации», доступен по ссылке <http://lprc.kz/ru/library>.

<sup>95</sup> Официальный сайт Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан [www.mic.gov.kz/ru](http://www.mic.gov.kz/ru).

<sup>96</sup> Портал «Открытое правительство» является субдоменом портала «Электронное правительство» и расположен по ссылке: <https://open.egov.kz/>. Имеет четыре основных онлайн-сервиса: «Открытые НПА» (<https://legalacts.egov.kz/>), «Открытые данные» (<https://data.egov.kz/>), «Открытый диалог» (<https://dialog.egov.kz/>), «Открытые бюджеты» (<https://budget.egov.kz/>)

<sup>97</sup> Более подробная информация доступна по ссылке <https://goo.gl/tCKvE3>.

органов нуждаются в актуализации информации, оперативности по опубликованию проектов НПА и принятых НПА, бюджетной информации<sup>98</sup>.

В соответствии со ст. 9 Закона РК «О доступе к информации», обладатели информации, включая государственные органы, обязаны проводить внутренний контроль за качеством и своевременностью предоставления информации. Данные меры также предусмотрены в нормативных правовых актах касательно документооборота государственных органов. Однако, информация о реализации этих положений отсутствует.

В составе Министерства информации и коммуникаций было сформировано Управление по формированию государственной политики в области доступа к информации Департамента государственной политики в области средств массовой информации (два сотрудника).

Как отмечают НПО, так как Закон РК «О доступе к информации» не содержит требований по назначению или созданию специальных подразделений или должностных лиц, ответственных за его реализацию, и не содержит конкретных мер по его продвижению, внутренний контроль ограничен теми же ресурсами и возможностями, которые имелись и до принятия закона. Закон РК «О доступе к информации» возлагает *«личную ответственность за организацию работы с запросами, за состояние их приема, регистрации, учета и рассмотрения несут руководители обладателей информации»*. Например, обязанности по размещению информации на компонентах портала «Открытое правительство» в государственных органах возложили на имеющейся штат сотрудников.

**Комиссия по вопросам доступа к информации** создана как консультативно-совещательный орган при Министерстве информации и коммуникаций РК. Положение о ее деятельности утверждено постановлением Правительства РК, а состав утверждается приказом руководителя государственного уполномоченного органа. Первоначально состав комиссии не включал представителей НПО, СМИ и других пользователей информации; осенью 2016 года состав комиссии обновили и включили более 10 представителей НПО, отраслевых ассоциаций<sup>99</sup>.

Функции и компетенция комиссии ограничены ее статусом консультативно-совещательного органа (КСО). Решения КСО носят рекомендательный характер, госорган, при котором действует КСО, может не принимать во внимание его решения. Зачастую все КСО действуют очень формально. В отношении Комиссии по вопросам доступа к информации, по мнению НПО, формализм и декларативность усиливается отсутствием функции рассмотрения жалоб по фактам ограничения или нарушения права на доступ к информации. В соответствии с регламентом, Комиссия по вопросам доступа к информации проводит свои заседания «не чаще одного раза в полугодие».

Представители казахстанских НПО отмечают, что принятый регламент деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации противоречит статье 19 Закона РК «О СМИ», согласно которой комиссия «создается в целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации». Кроме этого, в регламенте о деятельности комиссии не учтены принципы прозрачности и открытости при обсуждении вопросов, крайне ограничены функции, полномочия и компетенция членов комиссии<sup>100</sup>.

Как сообщили представители НПО, они неоднократно обращали внимание и направляли свои предложения в Министерство информации и коммуникаций РК, Правительство РК по изменению положения о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации, с тем, чтобы расширить ее функции, обеспечить необходимую регулярность заседаний, эффективность ее работы, открытость и подотчетность ее деятельности<sup>101</sup>. Однако пока изменений в регламенте деятельности комиссии нет.

---

<sup>98</sup> Отчет по результатам мониторинга официальных интернет-ресурсов государственных органов за второе полугодие 2016 года доступен по ссылке <https://goo.gl/YcSUdp>.

<sup>99</sup> Обновленный состав Комиссии по вопросам доступа к информации доступен по ссылке: <https://goo.gl/JwaTvr>.

<sup>100</sup> Положение о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации доступно по ссылке <https://goo.gl/v7F6o9>.

<sup>101</sup> Предложения Центра исследования правовой политики, Интерьюс-Казахстан по изменению статуса Комиссии по вопросам доступа к информации, функций, полномочий и компетенции доступны по ссылке <https://goo.gl/JrDo2z>.

Министерство информации и коммуникаций РК сообщило, что ведется работа по внесению изменений в регламент работы Комиссии по вопросам доступа к информации. Данный вопрос был вынесен на заседание Комиссии в мае 2017 года.

Начиная с 2016 года было проведено лишь два заседания Комиссии по вопросам доступа к информации. По результатам заседаний Комиссией рекомендовано:

1. Создать рабочую группу для рассмотрения предложений по вопросам в сфере доступа к информации, отнесенным к компетенции Правительства Республики Казахстан, в части внесению изменений в Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1175 «Об утверждении Положения о деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации» и законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам информации и коммуникаций».

2. Центральным государственным органам, акиматам городов Астаны, Алматы и областей:

1) с 1 января 2017 года обеспечить онлайн-трансляцией открытых заседаний Палат Парламента Республики Казахстан, в том числе совместных, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах;

2) провести работу по адаптации своих интернет-ресурсов для нужд и потребностей инвалидов.

Единой статистики по информационным запросам не ведется, реестра информационных сообщений также нет. Власти Казахстана предоставили данные о количестве обращений граждан, в общую массу которых также включены информационные запросы без выделения их в отдельную категорию.

По статистике портала «Открытое правительство», на блог-платформу руководителей государственных органов и местных исполнительных органов власти (акиматов) поступило 178 225 обращений, из которых 584 обращения были переадресованы, на 133 938 обращения предоставлены ответы. (<https://dialog.egov.kz/>). Сколько из этих обращений касались доступа к информации неизвестно.

По данным онлайн-опроса журналистов, проведенного Интерньюс-Казахстан в декабре 2016 года, 79,81% от числа опрошенных журналистов (репрезентативная выборка 105 человек) отметили нарушение сроков ответа на запрос как наиболее часто встречающееся нарушение права на доступ к информации.

По результатам мониторинга первого года реализации ЗоДИ, проведенного НПО, были выявлены такие основные проблемы:

- 1) слабая осведомленность как обладателей информации, в первую очередь, государственных органов, субъектов квазигосударственного сектора, так и пользователей информации об обязанностях и возможностях, указанных в законе. Обладатели не знают, что они обязаны делать по закону, пользователи – не знают, как им пользоваться;
- 2) отсутствие контроля за исполнением требований закона. За исключением официального мониторинга сайтов обладателей информации и контроль за наполнением портала «Открытое правительство», выполнение других требований контролируется не на должном уровне;
- 3) отсутствие мер по продвижению закона и его популяризации как в самом законе, так и на практике. Меры по продвижению закона могут включать такие меры как информирование населения и популяризация закона; стимулирование к его активному применению; обучение и повышение квалификации уполномоченных сотрудников и т.д.;
- 4) отсутствие достаточных ресурсов – технических, кадровых и иных – у обладателей информации, в первую очередь, органов государственного управления;
- 5) бездействие Комиссии по вопросам доступа к информации; статус комиссии, ее функции и компетенция;
- 6) качество подзаконных актов, принятых для реализации ЗоДИ<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Источник: <https://goo.gl/pMxnkL>.

По информации НПО, в 2016 году проводилось обучение для сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления, а также для пользователей информации (НПО, СМИ, гражданских активистов). Серию семинаров и тренингов проводили совместно Программа развития ООН, Офис программ ОБСЕ в Астане, Мажилис Парламента РК при поддержке местных исполнительных органов. Семинары и тренинги (общее количество 27) прошли на русском и казахском языках в городах Алматы, Астане, Уральске, Петропавловске, Усть-Каменогорске, Кызыл-Орде, Шымкенте, Актау, Караганде, Кокшетау. Программа включала информацию о базовых стандартах по свободе информации, положениях Закона РК «О доступе к информации», правах и обязанностях пользователей и обладателей информации, способах и формах получения информации, ответственности обладателей информации за нарушение или ограничение права на доступ к информации. Тренером выступали представители казахстанских НПО.

### **Ответственность за нарушение права на доступ к информации**

**«Пересмотреть положения об ответственности за непредставление или неполное (несвоевременное) представление информации на запрос физических и юридических лиц.»**

Наличие соразмерного и пропорционального наказания за нарушение права на доступ к информации является важным фактором для эффективной реализации закона «О доступе к информации».

Казахстан пересмотрел и изменил положения Кодекса об административных правонарушениях в части ответственности должностных лиц за нарушение различных требований законодательства о доступе к информации. Это было предпринято в рамках разработки сопутствующих изменений – Закона Республики Казахстан «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации»<sup>103</sup>.

В Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях была включена новая статья (статья 456-1), устанавливающая административную ответственность должностных лиц за ограничение права на доступ к информации. В новой статье: разграничены составы правонарушений по способам обеспечения доступа к информации; усилены санкции в зависимости от субъекта административного воздействия; предусмотрена административная ответственность за повторность совершенных деяний. В соответствии со статьей 456-1, административное взыскание за нарушение права на доступ к информации может быть наложено не только на должностных лиц, но и на коммерческие и некоммерческие организации.

Однако, как справедливо отмечают НПО, административные штрафы, предусмотренные этой статьей, незначительны. За самое серьезное по последствиям административное правонарушение – неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом – штраф имеет низкий размер 20 месячных расчетных показателей или около 130 евро. В то же время, по мнению властей Казахстана, указанные штрафы являются достаточными и соразмерными правонарушению. Согласно информации Министерства национальной экономики, средняя зарплата по стране на сегодня составляет 136 тыс. тенге. Вышеуказанные размеры штрафов составляют порядка 30-50% от ежемесячного дохода должностного лица.

Кроме того, не предусмотрена ответственность за отсутствие ответа на информационный запрос («административное молчание»), за предоставление ответа с нарушением установленных законом сроков и за предоставление неполной информации.

Статистика по применению статьи 78 (Отказ в предоставлении физическому лицу информации) и статьи 456-1 (Незаконное ограничение права на доступ к информации) Кодекса об административных правонарушениях – нулевая (статистические данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК)

За 2014 год по статье 84 (Отказ в предоставлении физическому лицу информации, а равно незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам) КоАП РК предыдущей редакции (2001 г.) было вынесено одно постановление о прекращении производства и одно постановление о наложении административного взыскания (штраф).

<sup>103</sup> Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» от 16 ноября 2015 года № 404-V ЗРК. Текст доступен по ссылке <https://goo.gl/kKZvEv>.

## Инициатива прозрачности добывающих отраслей

### **«Достичь соответствия стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях.»**

По информации общественного фонда «Институт национальных и международных инициатив развития», с 2012 года процесс реализации ИПДО в РК идет планомерно без срывов и перерывов (хотя ранее такое случалось). Стороны, участвующие в реализации ИПДО (компании, общественность и государственные органы), действительно независимы в процессе принятия решений. Казахстан одна из первых стран, которая ввела в отчетность по ИПДО данные по социальным инвестициям, первая опубликовала эти данные, пока они даже были необязательными. В национальном отчете ИПДО за 2015 год<sup>104</sup> эти данные прошли полноценную сверку по стандарту ИПДО с данными от местных органов власти (акиматов).

В Казахстане разработана интерактивная карта недропользователей, которая содержит данные и из ИПДО. Отчеты за 2014 и 2015 годы были выпущены также и в популярной версии для широкого круга читателей/населения. Согласно новому стандарту ИПДО 2016 года разработана дорожная карта по внедрению в отчетность ИПДО данных по бенефициарному праву (информация о конечных собственниках добывающих компаний).

В 2016 году в Казахстане прошло заседание Международного правления ИПДО. Казахстан находится в превалидационном периоде, в 2017 году во второй половине года пройдет валидация. Согласно стандарту ИПДО вся информация о прогрессе ИПДО и влиянии на экономику находится в национальных отчетах по ИПДО, которые доступны на сайте Комитета геологии и недропользованию Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан<sup>105</sup>.

Согласно информации на веб-сайте ИПДО, Казахстан соответствует стандартам инициативы по правилам 2011 года (валидация по новым стандартам должна была начаться 1 июля 2017 года)<sup>106</sup>.

### **Открытые данные**

Обязанность по публикации и предоставлению информации в форме открытых данных зафиксирована в двух законах – Законе РК «О доступе к информации» и Законе РК «Об информатизации». Обязанность по публикации открытых данных возложена на государственные органы, государственные юридические лица, юридические лица с участием государства в уставном капитале, а также органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, местного государственного управления и самоуправления.

На портале «Открытое правительство» создан раздел «Открытые данные» (<https://data.egov.kz/>). По статистике там опубликовано 2170 наборов открытых данных центральных государственных органов, местных исполнительных органов и других организаций, но из-за отсутствия статистики по посещению портала, сложно сделать вывод о востребованности открытых данных у бизнеса, гражданского общества, СМИ. Для реализации требований законодательства о доступе к информации в форме открытых данных каждый обладатель информации утвердил свой перечень наборов открытых данных для размещения на портале «Открытое правительство», которые публикуются на портале. Как правило, утвержденные перечни открытых данных дублируют информацию, размещаемую на интернет-ресурсах государственных органов, и не предоставляют открытый доступ к базам данных или к реестрам, которые формируют государственные органы в сфере своей деятельности и которые действительно высоко востребованы.

Проводится обучение государственных служащих по процедурам опубликования открытых данных на портале, с другой стороны, НПО и АО «Национальные информационные технологии» проводят обучение СМИ и всех заинтересованных лиц, включая разработчиков приложений, применению и использованию в своей деятельности открытых данных<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Национальные отчеты по ИПДО доступны по ссылке <http://eiti.geology.gov.kz/ru/national-reports>.

<sup>105</sup> Более подробная информация о ходе реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей за 2014-2016 годы расположена по ссылке: <http://eiti.geology.gov.kz/ru/>

<sup>106</sup> <https://eiti.org/kazakhstan>.

<sup>107</sup> Более подробная информация по ссылкам: <https://goo.gl/673TMg>; <https://goo.gl/ZHswGx>; <https://goo.gl/ofud3c>.

## Прозрачность бюджетной информации

К принятым мерам по обеспечению прозрачности и доступности бюджетной информации можно отнести следующие:

1. Обязанность администраторов бюджетных программ по публикации проектов бюджетных программ, отчетов об исполнении бюджетных программ, их публичное обсуждение в разделе «Открытые бюджеты» портала «Открытое правительство» (<https://budget.egov.kz/>)<sup>108</sup>;
2. Государственные органы, учреждения, субъекты квазигосударственного сектора, а также юридические лица – получатели бюджетных средств обязаны раскрывать информацию в сфере бюджетных средств (проекты республиканского и местных бюджетов, бюджетную отчетность, консолидированную финансовую отчетность; результаты государственного аудита и финансового контроля) на своих интернет-ресурсах;
3. Проекты бюджетов и бюджетных программ проходят обязательное согласование с общественными советами и Национальной палатой предпринимателей.

По статистике в разделе «Открытые бюджеты» портала «Открытое правительство» опубликовано более 13,5 тысяч проектов бюджетных программ, однако сложно сделать вывод о степени вовлеченности граждан в процесс обсуждения проектов бюджетных программ и отчетов о реализации бюджетных средств, поскольку статистика посещения отсутствует.

По информации НПО, требования о публикации бюджетной информации на интернет-ресурсах получателей бюджетных средств зачастую не выполняется, такая информация не предоставляется даже по письменным запросам. Кроме того, требования по публикации государственными центральными органами гражданского бюджета<sup>109</sup> реализуются слабо, большинство министерств либо совсем не публикуют гражданские бюджеты, либо публикуют их с нарушением методики.

## Государственные реестры

Из перечисленных государственных реестров практически все является закрытыми и недоступными для общественного доступа. Некоторые из онлайн-реестров открыты для общественного доступа (например, реестр государственных предприятий и учреждений, юридических лиц с участием государства в уставном капитале или реестр объектов приватизации), другие реестры имеет ограниченный доступ или информация может быть предоставлена только государственным органам. Реестр юридических лиц доступен с ограничениями на портале «Электронное правительство»<sup>110</sup>. Пользоваться этим сервисом могут только зарегистрированные пользователи портала, имеющие электронно-цифровую подпись. В открытом доступе находится информация об административных и уголовных правонарушениях, онлайн-сервисы по проверке штрафов, справок, обращений и т.д.

Веб-портал электронных закупок ([www.goszakup.gov.kz/](http://www.goszakup.gov.kz/)) ранее был открыт для общественного доступа, однако сейчас для доступа к информации на портале требуется регистрация пользователя и наличие сертификата безопасности.

Электронные сервисы Комитета государственных доходов Министерства финансов РК (<http://kgd.gov.kz/ru/all/services>): многие сервисы, такие как реестр плательщиков НДС или, например, поиск налогоплательщиков, находится в открытом доступе.

Действует открытая информационно-правовая система «Эдилет» (<http://adilet.zan.kz/rus>), реестр принятых НПА.

---

<sup>108</sup> Обязанность по публикации бюджетных программ, отчетов и их публичному обсуждению, а также публикация результатов государственного аудита и финансового контроля предусмотрена Бюджетным кодексом РК, Законом РК «О доступе к информации», а также в соответствии с приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1271 «Об утверждении Правил размещения информации на интернет-портале открытых бюджетов». Текст приказа доступен по ссылке <https://goo.gl/FxVFgU>.

<sup>109</sup> Методика составления гражданского бюджета утверждена приказом Министра финансов Республики Казахстан от 27 июня 2011 года №331. Текст документа доступен по ссылке <https://goo.gl/bcu5sQ>.

<sup>110</sup> <https://goo.gl/8iY6Lo>.



## Диффамация

**«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.»**

По информации НПО, осенью 2016 года по инициативе Министерства информации и коммуникаций РК началась разработка проекта поправок в Закон РК «О СМИ», в том числе предполагается внесение изменений и дополнений в статью 26 закона, которые содержат основания освобождения журналистов и редакторов СМИ от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности (перечень оснований расширяется)<sup>111</sup>. Представители ИНПО подготовили и направили в министерство свои предложения по этому вопросу, часть из них была поддержана.

НПО отметили, что при отсутствии законодательных инициатив и других мер, направленных на ограничение ответственности за диффамацию, принимаются деонтологические документы, которые содержат неоднозначные нормы в отношении привлечения к ответственности за диффамацию или обвинения в коррупции. Так, например, Кодекс государственного служащего РК, который начал действовать с 1 января 2016 года, обязывает госслужащих, с одной стороны, «своими действиями и поведением не давать повода для критики со стороны общества, не допускать преследования за критику, использовать конструктивную критику для устранения недостатков и улучшения своей деятельности», с другой стороны, рекомендует, что «при предъявлении к государственному служащему необоснованного публичного обвинения в коррупционных проявлениях он должен в месячный срок со дня обнаружения такого обвинения принять меры по его опровержению».

В ноябре 2016 года был принят Кодекс судейской этики, который хоть и ограничивает представителей судейского сообщества в комментировании и публичных оценках, но рекомендует «обращение в суд в целях защиты чести, достоинства и деловой репутации допускается в исключительных случаях, когда иные способы защиты репутации судьи исчерпаны».

Мер по рассмотрению возможности отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц после 2014 года, по мнению НПО, предпринято не было. По информации властей Казахстана, вопрос отмены уголовной ответственности за диффамацию рассматривался во время подготовки и обсуждения проекта нового Уголовного кодекса в Правительстве, Генеральной прокуратуре и Парламенте. В результате, было принято решение о сохранении такой ответственности.

В 2015-2016 гг. зафиксировано увеличение количества уголовных преследований журналистов и граждан за осуществление ими права на свободу слова и распространения информации (55 уголовных дел в 2016 году, 77 – в 2015 году и 38 уголовных дел в 2014 году). Такая ситуация стала следствием ужесточения уголовного законодательства по клевете, оскорблению, распространению заведомо ложной информации, пропаганде терроризма и экстремизма, разжигании социальной, межнациональной и религиозной вражды. Только по клевете (статья 130 УК РК) и оскорблению (статья 131 УК РК) были предъявлены обвинения 42 чел., среди которых 7 журналистов. По итогам рассмотрения уголовных дел, большая часть из них заканчивается примирением сторон и оправдательными приговорами. Обвинительных приговоров в 2016 году вынесено всего 4, максимальное наказание – ограничение свободы и штрафы<sup>112</sup>.

По мнению НПО, такая ситуация свидетельствует о том, что в большинстве своем предъявленные уголовные обвинения в клевете и оскорблении не находят своего подтверждения в суде. Однако наличие уголовной ответственности и возможности привлечь журналиста к уголовному судебному

---

<sup>111</sup> Проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам информации и коммуникаций». Сводная таблица изменений и дополнений доступна по ссылке: <https://goo.gl/L2thso>.

<sup>112</sup> Статистика судебных преследований СМИ, журналистов и граждан с осуществлением права на свободу слова, январь-февраль 2016 года, Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз». Более подробная информация по ссылкам: <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/190>; <http://www.adilsoz.kz/politcor/show/id/175>

разбирательству является «охлаждающим» фактором для профессиональной журналистской деятельности, препятствующим проведению журналистских и антикоррупционных расследований и публикации информации о них.

Ниже приведены данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам ГП РК.

**Таблица 12. Статистика привлечения к ответственности за клевету, оскорбление и распространение заведомо ложной информации**

Статья Уголовного кодекса	Количество приговоров		
	2014 год	2015 год	2016 год
Ст. 130 (клевета)	177	231	272
Ст. 131 (оскорбление)	100	174	205
Ст. 274 (распространение заведомо ложной информации)	1	3	4
Ст. 373 (публичное оскорбление Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации)	0	0	0
Ст. 376 (посягательство на честь и достоинство депутата Парламента)	0	0	0
Ст. 378 (оскорбление представителя власти)	32	404	495
Ст. 411 (клевета в отношении судьи, прокурора)	0	2	0

Источник: данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК.

**Таблица 13. Статистика мер наказания, примененных за преступления клеветы и оскорбления в 2016 г.**

Мера уголовного наказания	Ст. 130 УК (Клевета)	Ст. 131 УК (Оскорбление)
Лишение свободы	1	0
Штраф	13	58
Условное наказание	1	0
Общественные работы	0	32
Ограничение свободы	10	0

Источник: данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК.

**«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.»**

С 1 января 2016 года была введена в действие новая редакция Гражданского процессуального кодекса РК, в соответствии с которой иски о взыскании компенсации морального вреда в денежном выражении, причиненного распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию отнесены к искам имущественного характера<sup>113</sup>. Налоговый Кодекс РК устанавливает, что с исковых заявлений физических лиц о взыскании компенсации морального вреда в денежном выражении, причиненного распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, – 1 процент от суммы иска; с исковых заявлений юридических лиц о взыскании убытков, причиненных распространением сведений, порочащих деловую репутацию, – 3 процента от суммы иска<sup>114</sup>. Ранее такие иски были отнесены к искам неимущественного характера и небольшая госпошлина за их рассмотрение в суде (50% от 1 МРП) способствовала их большому количеству. Ответчиками по таким искам, чаще всего, являются журналисты и СМИ.

Осенью 2016 года Парламент РК рассматривал законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам гражданского законодательства». НПО представили предложения по сокращению срока исковой давности по делам о защите чести,

<sup>113</sup> Статья 104 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан. Текст кодекса доступен по ссылке <https://goo.gl/fmrKHU>.

<sup>114</sup> Статья 535 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет». Текст кодекса доступен по ссылке <https://goo.gl/trqqYE>.

достоинства и деловой репутации, но оно не было поддержано депутатами Мажилиса Парламента РК.

По итогам 2016 года, мониторинг Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» зафиксировал снижение количества исков и снижение сумм, предъявленных журналистам и СМИ (64 иска в 2016 году против 110 исков в 2015 году; 736 460 001 тенге исковых требований в 2016 году против 880 400 001 тенге в 2015 году)<sup>115</sup>.

Однако, по информации НПО, в течение года были выявлены другие проблемы: например, если иск о защите чести, достоинства и деловой репутации предъявляется в рамках уголовного дела, то госпошлина оплачивается не дифференцированная, а в размере 50% от месячного расчетного показателя. Кроме этого, по действующему налоговому законодательству РК, государственные учреждения освобождены от уплаты госпошлины, а согласно статистике истцами по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации чаще всего являются государственные служащие и юридические лица (в том числе, государственные учреждения и предприятия).

**Таблица 14. Статистика о размере взысканных судами сумм с журналистов и СМИ за причиненный моральный вред**

Год	Заявленные суммы	Присужденные суммы
2016 год	736 460 001 тенге	42 260 000 тенге
2015 год	880 400 001 тенге	41 435 000 тенге (за период сентябрь 2014 – май 2015 года)
2014 года	724 400 000 тенге	<i>Данные отсутствуют</i>

Источник: данные Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз», [www.adilsoz.kz](http://www.adilsoz.kz).

По информации властей, в Академии правосудия проведены семинарские занятия (судья Верховного Суда Абдрахманов С.А.) на тему «Судебная практика рассмотрения дел о взыскании компенсации морального вреда» (30 октября 2016 года для судей районных и приравненных к ним судов; 15 ноября 2016 года для председателей районных и приравненных к ним судов).

В течение 2014-2015 годов для судей, обучающихся на курсах повышения квалификации, проведены обучающие мероприятия на темы: «Судебная практика рассмотрения дел о взыскании компенсации морального вреда», «Практика возмещения материального ущерба или морального вреда и рассмотрения гражданского иска в уголовном процессе». Мероприятия проведены в форме лекций и семинаров. Аудиторию слушателей составили судьи районных и приравненных к ним судов, рассматривающие уголовные, гражданские и административные дела, а также судьи областных и приравненных к ним судов. В качестве лекторов выступали судьи Верховного Суда Рыспекова Г.О., Исмаилов Е.Ж., Абдрахманов С.А., судья Верховного Суда в отставке Рыскалиев А.Р. Занятия организованы Верховным Судом совместно с Академией правосудия при Верховном Суде (до 2016 года – Институт правосудия Академии государственного управления при Президенте).

## Выводы

Казахстан сделал важный шаг, приняв долгожданный **Закон о доступе к информации** в 2015 году и начав его реализацию. Это первый закон о доступе к информации Казахстана. Хотя закон содержит ряд положительных норм, он не соответствует ключевым международным стандартам и передовой практике и должен быть исправлен как можно скорее. Закон пока не работает в полной мере, отсутствует эффективный контроль за его соблюдением. В этой связи стоит усилить роль и расширить полномочия Комиссии по доступу к информации, изменив ее статус и обеспечив ее автономию от органов исполнительной власти.

Казахстан пересмотрел, как рекомендовалось, **нормы об административной ответственности за нарушение права на доступ к информации**. Это следует приветствовать. Однако, отдельные нарушения (несвоевременное рассмотрение информационных запросов, предоставление неполной информации, отсутствие ответа на запрос) все еще не охвачены. Кроме того, предусмотренные санкции нельзя считать действенными. Также показательным является отсутствие применения

<sup>115</sup> Статистика судебных преследований СМИ, журналистов и граждан с осуществлением права на свободу слова, январь-февраль 2016 года, Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз». Более подробная информация по ссылкам: <https://goo.gl/WgfMLM>; <https://goo.gl/YmCpLm>.

новых положений (что было характерно и для предыдущей редакции нормы об административной ответственности).

Эта часть рекомендации была в основном выполнена.

Относительно **Инициативы прозрачности добывающих отраслей**, согласно информации на веб-сайте инициативы, Казахстан соответствует стандартам инициативы по правилам 2011 года (валидация по новым стандартам должна была начаться 1 июля 2017 года). Таким образом Казахстан полностью выполнил эту часть рекомендации.

Относительно рекомендации избегать того, чтобы **ответственность за диффамацию** использовалась для ограничения свободы слова и сообщений о коррупции, Казахстан не выполнил эту часть рекомендации, поскольку такая ответственность активно применялась на практике. Более того, согласно новому Уголовному кодексу, были ужесточены санкции за соответствующие составы преступлений и был введен новый состав преступления – распространение заведомо ложной информации.

Во время подготовки и обсуждения нового Уголовного кодекса, Казахстан рассмотрел возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление, а также схожих специальных составов преступлений против государственных должностных лиц. Также сохранен квалифицированный состав преступления за клевету, соединенную с обвинением лица в совершении коррупционного преступления, что является особо неприемлемым с точки зрения поощрения сообщений о возможных коррупционных правонарушениях.

Хотя мониторинговая группа и не удовлетворена принятым за результатами обсуждения решением (сохранить ответственность в новом кодексе), часть рекомендации о рассмотрении возможности была выполнена.

Относительно мер по **предотвращения исков, требующих возмещения морального вреда в чрезмерных денежных размерах**, следует приветствовать установления размера судебного сбора в пропорциональном размере от суммы иска. Однако, эта мера пока не привела к существенному улучшению положения дел в этом отношении. Это частично связано с тем, что норма о пропорциональном сборе от суммы иска не распространяется на иски, которые подаются в уголовном процессе, а также тем, что истцы – должностные лица и государственные учреждения освобождены от уплаты пошлины. Эти пробелы следует устранить. При этом, следует учитывать, что государственные учреждения не должны иметь права подавать подобные иски (поскольку честь и достоинство присущи лишь физическим лицам, а деловая репутация – субъектам коммерческого сектора), а должностные лица могут их подавать лишь как частные лица, не в официальном качестве.

В соответствии с Гражданским кодексом РК (ст. 187), по делам о защите личных неимущественных прав (честь, достоинства и деловой репутации) установлен **неограниченный срок исковой давности**. Это обстоятельство также негативно воздействует на свободу СМИ и деятельность журналистов, поскольку требования об опровержении, защите чести, достоинства и деловой репутации, компенсации морального вреда могут быть заявлены в любое время после публикации. Это ослабляет правовые гарантии журналистов и СМИ на защиту от необоснованных претензий, особенно в случаях проведения журналистских расследований.

Эта часть рекомендации была в основном выполнена.

**В целом, рекомендация 3.6. была выполнена Казахстаном частично.**

#### **Дополнительные вопросы**

Мониторинговая группа высказывает обеспокоенность законодательными инициативами, направленными на установления дополнительных ограничений на работу СМИ и журналистов в Казахстане. Согласно публикациям в СМИ<sup>116</sup>, в Мажилис были внесены поправки в ряд законов, регулирующих деятельность журналистов и СМИ, в частности, в законы о СМИ, о

---

<sup>116</sup> См., например, <https://goo.gl/mMY5a6>, <https://goo.gl/LmjgAV>.

телерадиовещании, о связи, об информатизации, о рекламе<sup>117</sup>. Эти изменения вызвали резонанс среди СМИ и общественных организаций, которые были озабочены, в частности, такими положениями проекта:

- обязательство для казахских журналистов, выполняющих заказ для иностранных СМИ, проходить обязательную процедуру аккредитации в Министерстве иностранных дел;
- увеличение срока рассмотрения журналистского запроса государственными органами – с трех дней до двух недель;
- обязанность редакций СМИ публиковать ответ на распространенную ранее информацию без судебных разбирательств в течение пяти дней;
- обязанность журналиста получать согласие физического лица на распространение в СМИ сведений, составляющих охраняемые законом тайны, и персональные сведения;
- определение понятия «пропаганда» (распространение в СМИ взглядов, фактов, аргументов и иной информации, в том числе намеренно искаженной, для формирования положительного общественного мнения о запрещенной законодательством информации и (или) побуждения к совершению противоправного действия и (или) бездействия неограниченного круга лиц);
- дополнительные основания для привлечения журналистов, СМИ, операторов телерадиовещания к административной ответственности, предусматривающей выплату штрафов.

Особенно проблематично предложение по обязательству получать согласие лица на использование его персональных данных перед публикацией. Это будет иметь серьезный ограничивающий эффект на расследовательскую журналистику и еще более усложнит условия для работы СМИ, которые должны играть ключевую роль в разоблачении коррупции. Кроме того, такая норма прямо противоречит международным стандартам защиты персональных данных, которые содержат исключение и разрешают обработку персональных данных в журналистских целях без согласия субъекта данных<sup>118</sup>.

Между тем, многие предложения НПО по данному законопроекту были отклонены: например, введение требования о прозрачности прав собственников СМИ при регистрации, введение в открытом доступе реестра зарегистрированных в Казахстане СМИ, внедрение новых механизмов и форм государственной поддержки медиа, направленных на развитие всей медиа-отрасли, а не преимущественно государственных СМИ.

В своих комментариях представители органов власти Казахстана утверждают, что большая часть указанных вопросов не вошли в окончательную редакцию проекта или же изложены в другой редакции.

Мониторинговая группа рекомендует удержаться от принятия таких поправок и провести содержательную дискуссию с НПО, СМИ, журналистами, международными организациями по этим вопросам.

### Новая рекомендация № 13

- 1. Привести Закон о доступе к информации в соответствие с международными стандартами, в частности: закрепить презумпцию открытости информации, «трисоставной тест» для ограничения доступа к информации, приоритет закона о доступе к информации перед любыми другими законами, которые регулируют вопросы информации, исключить автоматическое ограничение доступа к отдельным категориям информации.***

<sup>117</sup> Текст проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информации и коммуникаций» доступен по ссылке <https://goo.gl/sxfEfw>.

<sup>118</sup> См., например, статью 85 Постановления 2016/679 Европейского Парламента и Совета ЕС от 27 апреля 2016 года о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном движении таких данных, а также отмене Директивы 95/46/ЕС, доступно по ссылке <https://goo.gl/efytn1>.

2. *Создать эффективный независимый механизм контроля за соблюдением Закона о доступе к информации, а также создать (определить) в органах власти должностных лиц (подразделения), ответственные за реализацию закона, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами. Принять меры по продвижению и популяризации Закона о доступе к информации, обучению как пользователей, так и обладателей информации.*
3. *Расширить ответственность за нарушение права на доступ к информации и обеспечить применения действенных санкций за нарушения.*
4. *Обеспечить ведение ведомственного учета информационных запросов, хода и результатов их рассмотрения, а также внедрить соответствующий централизованный статистический учет с регулярным опубликованием данных онлайн. Обеспечить подготовку ежегодного национального доклада о состоянии реализации Закона о доступе к информации и обеспечении права на доступ к информации в стране.*
5. *Обеспечить открытый онлайн доступ к основным базам данных (реестрам) государственных органов, в частности к реестрам юридических лиц, прав собственности на недвижимое имущество и транспортные средства, в том числе в формате открытых данных.*
6. *Отменить уголовную ответственность за клевету, оскорбление и другие похожие деяния. В случае временного сохранения такой ответственности, перевести ее в разряд уголовных проступков, исключив возможность применения мер наказания, связанных с ограничением или лишением свободы. Отменить квалифицированные составы правонарушений, связанные с распространением информации о возможных коррупционных деяниях.*
7. *Обеспечить действенность мер по предотвращению чрезмерных денежных исковых требований к СМИ и журналистам по возмещению морального вреда, в том числе путем ограничения срока исковой давности по такого рода искам до одного года, запрета должностным лицам органов власти и самим государственным учреждениям подавать иски о защите чести и достоинства, распространения размера пошлины, пропорционального сумме иска, на иски, которые подаются в уголовном процессе, проведения регулярного обучения судей по международным стандартам рассмотрения соответствующих дел. Закрепить в нормативном постановлении Верховного суда Республики Казахстан правила рассмотрения дел о защите чести и достоинства, которые соответствуют международным стандартам и рекомендациям.*
8. *Присоединиться к международной инициативе «Партнерство Открытое правительство» (Open Government Partnership).*

## 2.5. Добропорядочность в государственных закупках

**Рекомендация 3.5** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

- 1. 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.**
- 2. 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.**

Государственные закупки в Казахстане достигают 11% ВВП. В 2016 году их объем составил 8,3 триллиона казахских тенге (22 млрд. евро), притом, что ВВП равнялся 73,8 триллиона тенге (195 млрд. евро). В этом объеме не учтены публичные закупки Фонда «Самрук-Казына», национального холдинга по управлению государственными активами Республики Казахстан. Годовой оборот по закупкам группы компаний, входящих в «Самрук-Казына», в 2016 году составлял около 4,1 триллиона тенге (10,9 млрд. евро).

Немалая часть публичных закупок (как национальных, так и в «Самрук-Казына») осуществляется через системы электронных торгов. В 2016 году только через национальную систему электронных закупок было размещено свыше 6,1 млн контрактов. Эта система обслуживает около 288 тысяч пользователей, в том числе 243 000 участников торгов.

Со времени 3-го раунда мониторинга в Казахстане прошли следующие важные реформы системы государственных закупок:

- Новый закон «О государственных закупках» (ЗоГЗ) был принят 4 декабря 2015 г. и вступил в силу 1 января 2016 года.
- С 1 января 2016 года запущена комплексная национальная система электронных закупок, и все государственные закупки теперь должны проходить через эту систему, кроме случаев заключения прямых контрактов (в случае 13 из 54 оснований) и закупок, касающихся национальной безопасности. В результате, все государственные контракты заключаются в цифровом виде; организаторы государственных закупок следят за государственными закупками через портал.
- С 1 января 2017 года система была распространена на обслуживание управления контрактами, включая документы по выставлению счетов-фактур и акцепту.
- Введена система публичных слушаний по требуемым техническим спецификациям и условиям предстоящих торгов в запланированных тендерах, а также полного раскрытия всех подаваемых конкурсных предложений.
- В июне 2013 года холдинг «Самрук-Казына» ввел систему электронных закупок и обязал все компании холдинга перевести все свои закупки на ее портал. Переход был завершён в 2014 г.
- В январе 2016 г. в «Самрук-Казына» были введены новые правила закупок, в целом не противоречащие новому закону о государственных закупках.

Перечень исключений из ЗоГЗ был сокращен, в то же время в него входят закупки национальными управляющими компаниями и холдингами, национальными компаниями и их аффилированными лицами, Национальным банком и компаниями, в которых Национальный банк является мажоритарным собственником, т.п., а также закупки военных товаров и товаров двойного назначения. Эти закупки по-прежнему составляют большую долю в экономике госсектора.

В этом отношении следует отметить, что, как говорилось выше, крупнейший национальный холдинг «Самрук-Казына» разработал собственный комплекс норм по закупкам по модели ЗоГЗ.

Большое число исключений были переведены в категорию прямых контрактов (закупок у единственного источника) – процесс, которым в настоящее время описывается 54 различных обстоятельств, но не предусматривающий конкурентный отбор поставщиков/подрядчиков/консультантов, тем самым де-факто обходящий главный принцип государственных закупок – конкурентность и поэтому не обеспечивающий наилучшее качество за оптимальную цену.

В своих комментариях органы власти Казахстана отметили, что закупки способом из одного источника путем прямого заключения договора предусмотрены в 54 случаях, что соответствует положениям договора о Евразийском экономическом союзе. Такие закупки осуществляются по определенным основаниям и там, где нет конкурентной среды (закупки у монополистов, у лиц, обладающих авторскими правами и т.д.). Таким образом, по мнению Казахстана, осуществление государственных закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора не сказывается на развитии конкуренции и не противоречит принципам закупок, в т.ч. используемым европейскими странами.

Министерство финансов также отметило, что в государственных закупках сохраняется большая доля закупок из одного источника по несостоявшимся конкурсам, что в свою очередь порождает коррупционные риски. В этой связи, министерством проводится работа по минимизации осуществления государственных закупок из одного источника по несостоявшимся конкурсам путем сокращения документов, представляемых потенциальными поставщиками для подтверждения материальных и трудовых ресурсов.

На портале электронных торгов публикуется информация по всем прямым договорам, включая обоснования выбора конкретного поставщика/подрядчика/консультанта и цену, по которой заключается контракт, а также его условия. ЗоГЗ также предусматривает право обжалования тех или иных действий или бездействия организаторов закупок, что, по идее, должно включать в себя выбор способа закупки, так как годовые планы по закупкам должны публиковаться в системе электронных торгов.

Заметный прогресс в реформировании связывается с переводом государственных закупок в систему электронных закупок. Публикуется вся соответствующая информация о закупках – от этапа планирования до присуждения контракта. Ведется специальная база данных подписанных договоров, в которой собирается базовая ключевая информация по всем контрактам, которые теперь можно подписывать в электронном виде через портал. Существуют планы дальнейшего развития системы с целью включения процедур обжалования, ценового мониторинга и интеграции этой системы с другими государственными базами данных для повышения эффективности ее работы и контроля за ней.

Следует отметить, что для пользования системой электронных закупок подрядчики/поставщики/консультанты должны иметь электронную подпись, которую можно получить только в том случае, если компания зарегистрирована в качестве налогоплательщика в Казахстане. Это, в сочетании с действиями, обусловленными национальной программой по повышению внутреннего контента в государственных закупках, ведет к перекосу системы государственных закупок в сторону менее конкурентной рыночной среды.

Что касается системы электронных закупок «Самрук-Казына», она аналогична государственной, с меньшим объемом публикуемой информации (например, невозможно найти информацию в отношении подписанных контрактов) и с тем же требованием электронной подписи. В «Самрук-Казына» также усиленное внимание уделяется повышению в закупках доли внутреннего контента.

С учетом заявленного намерения Правительства Казахстана присоединиться к Соглашению о государственных закупках ВТО сложившуюся ситуацию придется менять. А пока закрытие рынка государственных закупок для иностранных компаний может служить объяснением низкого уровня конкуренции во многих торгах и относительно высоких цен в ряде секторов.

Как проинформировало Правительство Казахстана, оно планирует разработать прочные законодательные основы регулирования закупок в субсуверенных секторах, включая национальные управляющие компании и холдинги, национальные компании и их аффилированные структуры, Национальный банк и принадлежащие ему на правах мажоритария компании или аффилированные с ним компании, т.п. Судя по всему, эти нормативные положения о закупках будут



распространяться на закупки в рамках недропользования, которые в настоящее время регулируются Законом № 291-IV «О недрах и недропользовании».

Планирование закупок, отраженное в системах электронных закупок (как в государственной, так и в системе «Самрук-Казына»), осуществляется сроком на один год на возобновляемой основе. За некоторыми исключениями (пять причин для использования закупок из одного источника – чрезвычайные ситуации, следственные действия, безопасность и операции высших органов власти, правовая поддержка органам власти в разрешении споров, в арбитражных и судебных разбирательствах - и закупка на основе конфиденциальности (государственная тайна) товаров/работ/услуг) закупочные органы не имеют права инициировать процесс закупки, если товары/работы/услуги не были включены в публикуемые планы закупки.

Ввиду вышеуказанного, фактором, который мог бы способствовать уменьшению количества закупок у единственного источника и повышению привлекательности и уровня конкуренции в государственных закупках, является изменение горизонта планирования с одного года на более длительный период, например, на три года. Такого рода планирование могло бы носить индикативный характер.

Что касается применения ЗоГЗ, власти Казахстана предоставили следующую общую статистику закупок в госсекторе.

**Таблица 15. Статистика закупок в государственном секторе Казахстана**

Год	2014		2015		2016 г. (11 месяцев)	
	Кол-во контрактов	Стоимость в тенге/евро*	Кол-во контрактов	Стоимость в тенге/евро*	Кол-во контрактов	Стоимость в тенге/евро*
<b>Всего</b>	<b>1 912 709</b>	<b>1 367 552 445 965 тенге / 3 665 655 843 евро</b>	<b>1 848 530</b>	<b>2 368 996 638 523 тенге / 6 333 074 403 евро</b>	<b>3 048 650</b>	<b>1 314 315 923 268 тенге / 3 512 693 607 евро</b>
В том числе:						
Открытые торги	21 050	274 609 027 959	17 423	192 041 686 727	34 726	263 134 530 347
Обратный аукцион	559	12 498 659 031	517	10 011 434 067	1 569	13 334 915 550
Запрос котировок/ ценовых предложений	702 228	84 911 723 577	555 894	63 574 828 063	589 936	103 753 747 549
У одного источника	116 510	600 944 754 631	92 150	579 481 230 244	246 018	423 537 040 193
Сырьевые товары	994	3 684 520 206	1 463	5 179 110 244	1 630	7 420 106 935
За рамками закона	1 071 366	390 900 680 025	1 181 082	1 518 308 336 177	2 174 771	503 135 582 694

Источник: данные, предоставленные органами власти Казахстана.

\* Стоимость в евро рассчитана по текущему обменному курсу.

Приведенная выше статистика показывает, что доля выигранных конкурентным образом контрактов за последние три года колеблется от 15 до 30% от совокупного объема расходов на государственные закупки, что очень мало. Прямые контракты (закупки у единственного источника) используются на вызывающем тревогу уровне в 70-80%, снижая тем самым значительные усилия по раскрытию государственных закупок и повышению их эффективности. Такой высокий уровень закупок у единственного источника является благоприятной почвой для коррупции, даже при наличии разумных обоснований для его использования, предусмотренных в ЗоГЗ.

Статистика «Самрук-Казына» по совокупному объему закупок приводится ниже.

**Таблица 16. Статистика «Самрук-Казына» по совокупному объему закупок**

Год	2014	2015	2016
	Стоимость в млн тенге	Стоимость в млн тенге	Стоимость в млн тенге
<b>Всего</b>	<b>3 870 073</b>	<b>3 486 110</b>	<b>4 121 927</b>
В том числе:			
Открытые торги	881 239	565 783	531 206
Централизованные закупки энергии	1 262	2 775	2 432
Запрос ценовых предложений	25 697	20 080	21 318
Из единственного источника	2 958 187	2 895 287	3 566 823
Товарно-сырьевые ресурсы	3 688	2 168	147

Источник: Сведения предоставлены фондом «Самрук-Казына».

Данные, приведенные выше, свидетельствуют о еще более высоком уровне закупок у единственного источника (76–87% от совокупной стоимости), чем в государственном секторе. Как уже упоминалось выше, это говорит о том, что система далека от совершенства и, в результате, открыта для злоупотреблений, создавая огромные возможности для коррупции.

Что касается закупок государством, системой их внешнего аудита занимается Счетная палата и специальные ревизионные комиссии в каждой из областей и в городах Астана и Алматы. Внешний аудит проверяет закупки и на субсуверенном уровне.

Контроль за соблюдением законов в области закупок и рассмотрение жалоб проводит Комитет по внутреннему государственному аудиту Министерства финансов. Конкретные проверки проводятся на основе письменного обращения участника тендера, запроса правоохранительных органов или на основе анализа имеющейся информации с точки зрения рисков. Существует соответствующий механизм обжалования решений самого комитета (через суды общей юрисдикции). В случае, если выявлены злоупотребления, комитет принимает решения, обязательные к исполнению закупочным органом, с целью устранения нарушений, обращается в суд с требованием отменить контракты, вступившие в силу, приостанавливает процесс закупок. Если комитет выявляет элементы уголовного правонарушения, он передает эту информацию в правоохранительные органы.

Согласно ЗоГЗ потенциальный поставщик имеет право обжаловать действия (бездействие), решения, принятые клиентом, организатором государственных закупок, единым организатором государственных закупок, комиссиями, экспертами, единым оператором в сфере государственных закупок, если их действия (бездействие) нарушают права и законные интересы потенциального поставщика. Решение органа власти по обращению можно обжаловать в рамках обычной судебной процедуры согласно предусмотренному законодательством. В отличие от предыдущей версии соответствующего законодательства, новым законом «О государственных закупках» не предусмотрено никаких исключений из права на обжалование. Группа по мониторингу приветствует этот подход, который соответствует рекомендациям Стамбульского плана действий.

**Таблица 17. Статистика обжалования закупок**

Год	2014	2015	2016
Рассмотренных жалоб	1 215	1 464	8 359
Удовлетворенных жалоб	705	954	4 771

Источник: информация, предоставленная органами власти Казахстана.

Резкое увеличение количества обращений за последние годы указывает на то, что предприятия и иные заинтересованные стороны верят в эффективность действующей системы. Около 60% жалоб были удовлетворены.

Большое число жалоб касается необъективных технических требований. В 2016 году в результате рассмотрения обращений в 3 953 случаях тендерную документацию пришлось пересмотреть. Некоторые жалобы касались временных сроков, которые, в случае установления их на минимальном уровне, можно считать инструментом, способствующим коррупционной деятельности. Жалоб по выбранному способу закупок не было.

К сожалению, статистика по рассмотрению жалоб не публикуется. Органам власти следует рассмотреть возможность широкого раскрытия этой статистики, как и публикацию наиболее характерных жалоб и их рассмотрения. Следует приветствовать информацию Министерства финансов о том, что министерством ведется работа по внедрению в систему государственных закупок Реестра жалоб. Предполагается, что данная система будет реализована на веб-портале государственных закупок, где будет отражаться вся информация о поступивших жалобах и ответов на них. Реестра жалоб можно будет просматривать всем желающим без прохождения соответствующей регистрации.

На уровне «Самрук-Казына» участники торгов, помимо прямого обращения в холдинг или его аффилированные компании, могут направлять свои жалобы в систему судов общей юрисдикции.

**Таблица 18. Статистика обжалования по закупкам в «Самрук-Казына»**

Год	2014	2015	2016
Рассмотренных обращений	1 032	1 856	1 620
Удовлетворенных жалоб	329	515	399
Жалоб, направленных соответствующим организациям	354	749	479
Отклоненных жалоб	349	547	667
Численность персонала, привлеченного к дисциплинарной ответственности	28	144	149

Источник: данные, предоставленные фондом «Самрук-Казына».

В Министерстве финансов ведется «черный список» юридических и физических лиц, которые попадают туда за предоставление ложной информации в ходе процедур закупки, за отказ подписать контракт после его присуждения или за неудовлетворительное исполнение подписанных контрактов. Коррупционная или иная запрещенная практика не считается основанием для включения юридических или физических лиц в «черный список» по государственным закупкам. Аналогичным образом, законом не предусмотрено дисквалификации участников торгов за запрещенные действия.

Это следует предусмотреть без дальнейших промедлений.

Сведений за последние три года по административному и уголовному преследованию за запрещенные действия предоставлено не было. Тем не менее, Антикоррупционная служба (Национальное бюро по противодействию коррупции) провела 1 127 досудебных расследований относительно государственных закупок, в том числе по 438 делам в 2014 г., 421 – в 2015 и 268 – в 2016 г.

В то же время в «черные списки» в 2015 году были включены 10 442 юридических и физических лиц по 16 477 обращениям и еще 7 958 - в 2016 г. по 11 151 обращению. По состоянию на конец декабря 2016 г. только 131 решение о включении в «черный список» было рассмотрено судами по обращениям пострадавших участников торгов. При этом 56 решений о включении в «черные списки» были судами отменены. Дополнительную информацию по «черным спискам» можно найти на веб-сайте [www.goszakup.gov.kz](http://www.goszakup.gov.kz).

ЗоГЗ в его действующей редакции предусматривает комплексные положения в отношении конфликта интересов, хотя он не включает аффилированные лица потенциальных участников торгов или закупочной организации в отношении их участия на ранних этапах подготовки проекта/торгов. Соответствующие положения следует доработать.

Антикоррупционные заявления (декларации) не предусмотрены. Поэтому следует рассмотреть включение соглашений и/или деклараций о добропорядочности, предоставляемых участниками торгов вместе со своими предложениями. Одновременно участникам торгов следует рекомендовать подписание действующей Антикоррупционной хартии, которая была принята Национальной палатой предпринимателей. Закупочным организациям следует рекомендовать ввести у себя механизмы борьбы с коррупцией, что позволит им в ближайшем будущем пройти сертификацию по антикоррупционному стандарту ISO 37001. Эту сертификацию можно было бы считать обязательным условием для получения права на проведение государственных закупок в среднесрочной перспективе. В ближайшем будущем стандартная тендерная документация и условия договоров необходимо дополнить положениями по борьбе с коррупцией и по добропорядочности.

Обсуждения с представителями НПО указывают, что, несмотря на отсутствие конкретной организации с акцентом на государственных закупках, многие из них в различной степени занимаются мониторингом таких закупок либо в конкретных секторах, либо на региональной/муниципальной основе. Учитывая то, что публикуется большой объем информации, представляется, что барьеров участию гражданского общества в контроле за государственными закупками нет, по крайней мере, на этапе торгов и заключения контрактов. Для повышения одновременно эффективности и результативности такого рода контроля со стороны гражданского общества можно рассмотреть возможность специального обучения организаций гражданского общества и НПО, которые могут оказаться полезными органам власти в выявлении и демонстрации проблем и конкретных случаев, требующих дополнительного профессионального исследования на предмет потенциальной коррупции или иных противозаконных действий, а также для того, чтобы повысить результативность государственных финансов в целом.

Закупки признаются как самостоятельная профессия, и Министерство финансов в декабре 2015 года приняло правила подготовки должностных лиц по госзакупкам. В то же время обучение персонала для ведомств, занимающихся государственными закупками, оказывается недостаточным для объемов закупок, так как в течение последних трех лет были проведены всего 70 обучающих курсов для представителей всего 611 организаций. Обучение в частном секторе представляется ограниченным по охвату, так как за тот же период обучение прошли представители всего 280 компаний.

Власти Казахстана активно сотрудничают с международными организациями, международными банками развития и органами власти других стран в области государственных закупок, участвуя в конференциях и семинарах и организуя их.

### ***Прозрачность в сфере государственных закупок***

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных закупках», открытость и прозрачность является одним из принципов осуществления государственных закупок. На практике этот принцип реализован посредством следующих механизмов и процедур:

- обязательством администраторов бюджетных программ и заказчиков публиковать на интернет-ресурсах перспективные и текущие планы государственных закупок;
- обязательством публиковать объявление о конкурсах (тендерах) по государственным закупкам с обнародованием всей конкурсной документации и информации о дате, времени и месте проведения конкурса;
- обязательством публиковать требования к потенциальным поставщикам, а также иную конкурсную документацию, итоги конкурсов по государственным закупкам и т.д.

Кроме этого, Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» предусматривает ведение республиканских реестров в сфере государственных закупок. Это реестры: 1) заказчиков; 2) договоров о государственных закупках; 3) недобросовестных участников государственных закупок; 4) квалифицированных потенциальных поставщиков.

Сведения, содержащиеся в реестрах, за исключением сведений, составляющих государственные секреты в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных секретах и (или) содержащих служебную информацию ограниченного распространения, определенную Правительством Республики Казахстан, размещаются на веб-портале государственных закупок и должны быть доступны для ознакомления заинтересованным лицам без взимания платы.

Реестры, которые формируются в сфере государственных закупок, публикуются на портале «Государственные закупки в Республике Казахстан» по ссылке: [http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/public\\_careless/index#](http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/public_careless/index#).

По информации ОФ «Транспаренси-Казахстан», прозрачность и подотчетность в сфере государственных закупок в Казахстане все еще не находится на должном уровне. Во-первых, администраторами бюджетных программ и заказчиками не публикуются протоколы заседаний конкурсных комиссий по определению победителя конкурса или признания конкурса несостоявшимся. Во-вторых, отсутствует в открытом доступе какая-либо статистика по обжалованию результатов конкурсов в сфере государственных закупок. В-третьих, не публикуются акты выполненных работ, подписанные поставщиками и заказчиками.

Еще одной проблемой является отсутствие информации о расходовании бюджетных средств, полученных в рамках государственных закупок, коммерческими и некоммерческими организациями. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О доступе к информации», все юридические лица – получатели бюджетных средств признаются обладателями информации и обязаны обнародовать информацию о расходовании бюджетных средств на своих интернет-ресурсах.

ОФ «Транспаренси-Казахстан» был проведен общественный мониторинг получателей бюджетных средств. Методом случайной выборки были выбраны 10 НПО, 10 СМИ и 10 частных предприятий. Информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом, ни на одном из 30 исследуемых сайтов организации не опубликована. Частные предприятия были выбраны на сайте государственных закупок. Однако у них не оказалось собственных сайтов, где можно было бы получить информацию. Так же было невозможно проследить расходование полученных средств, так как данной информации не было ни у поставщиков, ни у заказчиков<sup>119</sup>.

### **Закупки для проектов типа ГЧП / концессий**

В октябре 2015 г. в Республике Казахстан был принят закон о государственно-частном партнерстве (ГЧП). В апреле 2016 года в него были внесены изменения. Поэтому результаты применения закона можно будет оценить только в ходе следующей миссии по мониторингу. Тем не менее, следует отметить, что законом (статья 31) не предусматривается, чтобы конкурентная процедура отбора концессионеров была основной по умолчанию, что тем самым дает участнику со стороны государства возможность использовать закупки у единственного источника без надлежащих на то оснований. Применение прямых контрактов для ГЧП/концессий существенно повышает риск коррупционной практики. Поэтому закон следует доработать, сделав конкурсный отбор основной процедурой по умолчанию.

### **Выполнение контрактов**

Как упоминалось выше, система закупок предоставляет в открытый доступ очень немного информации о выполнении контрактов, которая, если исходить из анализа случайной выборки публикуемой информации, может оказаться весьма неоднозначной. Рекомендуется доработать систему электронных закупок, сделав возможным более полный мониторинг выполнения контрактов.

Исходя из ограниченного анализа экономии за счет снижения затрат (около 30% согласно сметам затрат) по контрактам на выполнение работ в рамках инфраструктурных проектов, финансируемых международными банками развития, Казахстан мог бы извлечь существенную пользу от введения стандартных сбалансированных договорных механизмов, основанных на международно-признанных договорных условиях. Действующая практика заключения договоров, особенно в строительном секторе, не представляется способствующей справедливому и сбалансированному распределению рисков и отношений между сторонами, что создает почву для коррупционной практики в ходе выполнения контракта, включая платежи, приемку выполненных работ и заявки на изменение.

### **Государственные социальные заказы и НПО**

Помимо общей деятельности по закупкам важно отметить, что часть из них осуществляется по социальным проектам в рамках Закона 429-V «О государственном социальном заказе». Этим законом предусматриваются особые механизмы закупки для таких проектов согласно ЗГЗ.

**Таблица 19. Статистика закупок социальных услуг**

Год	Стоимость социальных услуг (млн тенге)
2014	1 356,9
2015	872,6
2016	401,9

Источник: информация, предоставленная органами власти Казахстана.

<sup>119</sup> «Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные? ». Публикация доступна по ссылке: <https://goo.gl/764hgu>.

В совокупности стоимость закупок в этой сфере составила 2 631,4 млн. казахских тенге (около 7 млн. евро), в том числе:

- общегосударственные услуги – 727,2 млн тенге;
- деятельность в области общественной безопасности, судебной и исполнительной сферах – 41,6 млн тенге;
- здравоохранение – 291,3 млн тенге;
- социальное обеспечение – 23,8 млн тенге;
- спорт, культура, туризм, информация – 1 547,5 млн тенге.

Во время обсуждений в Министерстве образования стало известно, что министерство для всех своих закупок следует положениям ЗоГЗ. В 2016 году министерство заключило 329 контрактов на сумму 4 млрд тенге по следующим процедурам: 100 через открытые торги, 89 – путем запроса ценовых предложений, 139 – у единственного источника, 10 – по государственным социальным заказам. В ходе обсуждений никаких особых вопросов по закупкам, кроме крупного сегмента прямых договоров, не отмечалось. В то же время следует заметить, что особенности данного сектора предусматривают более высокую, чем обычно, долю требования закупок у единственного источника.

При обсуждениях с НПО мониторинговая группа пришла к выводу, что участие в закупках для социальных проектов формально является надлежащим образом открытым и предусматривает равные возможности для всех. В то же время 90% договоров на трансляцию государственной информации были заключены только с двумя телевизионными каналами. Как сообщалось, из общего объема закупок в размере 50 млрд тенге в рамках прямого выделения ресурсов было заключено контрактов на общую сумму около 35 млрд тенге.

В последние десять лет НПО отмечают общую тенденцию к большей информационной закрытости. В качестве основной опасности в законодательных основах ими указывалось на отсутствие ясности и противоречивость многих подзаконных актов (вторичного законодательства).

Признавая наличие широкомасштабной антикоррупционной экспертизы законов, они считают ее скорее формальной, чем объективной в условиях, когда на обсуждение проблем, влияющих на широкие группы населения и предприятий, уделяется очень мало времени, а в экспертные группы включаются относительно лояльные участники.

Также НПО отмечали непропорциональное наказание за мелкие правонарушения по сравнению с серьезными преступлениями.

### ***Государственный информационный заказ для СМИ***

По данным Министерства финансов Республики Казахстан на исполнение государственного информационного заказа было выделено и фактически освоено:

в 2013 году – 31 934 578 тыс.тенге;

в 2014 году – 37 437 541 тыс.тенге;

в 2015 году – 39 318 844 тыс.тенге.

В 2016 году на выполнение государственного информационного заказа выделялось из бюджета более 40 млрд. тенге (41 359 060 тыс.тенге). Сумма бюджетных средств, выделяемых на государственный информационный заказ, возрастает год от года.

ОФ «Правовой медиа-центр»<sup>120</sup> отмечает, что с 2013 по 2016 год из государственного бюджета на деятельность государственных СМИ (собственники которых – АО и ТОО с государственным участием) и подведомственной организации было выделено более 150 млрд. тенге. Постоянными и наиболее крупными получателями бюджетных средств (96.63% или более 140 млрд.тенге) в рамках выполнения государственного заказа являются четыре акционерных общества, в которых единственный акционер – государство: АО «Агентство «Хабар», АО «РТРК «Казахстан», АО «Казконтент», АО «Казтелерадио».

<sup>120</sup> Более подробная информация опубликована по ссылке <https://goo.gl/Kjr6xt>.

Представители НПО отмечают ряд проблем, связанных с распределением бюджетных средств в информационной сфере:

1. Непрозрачность принятия решений о распределении бюджетных средств (особенно в форме государственного задания) и отсутствие финансовой, договорной и отчетной документации в открытом доступе как у администраторов бюджетных программ, так и у получателей бюджетных средств.
2. Данные аудита (особенно государственного) и мониторинга о расходовании бюджетных средств, выделяемых на проведение государственной информационной политики, в том числе в форме государственного задания, не публикуются и не доступны для ознакомления, обсуждения и анализа. Эти данные не публикуются на сайте администратора бюджетной программы – Министерства информации и коммуникаций РК, они также не доступны на сайтах исполнителей государственных заданий в информационной сфере. Хотя информация об аудите и мониторинге также подлежит раскрытию в соответствии с требованиями Закона Республики Казахстан «О доступе к информации».

В первом квартале 2016 года Счетный комитет Республики Казахстан проводил аудит по контролю за исполнением республиканского бюджета по реализации программы «Информационный Казахстан - 2020» и использованию бюджетных средств, выделенных прежнему администратору бюджетных программ – Комитету связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Однако, как сообщают НПО, данные государственного аудита не были опубликованы на сайте администратора бюджетной программы и на сайтах юридических лиц – получателей бюджетных средств в рамках данной программы, а также других бюджетных программ.

**Вывод: рекомендацию 3.5. Казахстан выполнил частично.**

#### **Новая рекомендация № 14**

1. *Снизить объем закупок из одного источника путем внесения изменений в Закон «О государственных закупках» или изменения правил закупок. Сократить перечень исключений из применения Закона «О государственных закупках».*
2. *Принять отдельный закон (или внести соответствующие положения в действующий общий закон) о закупках для национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных управляющих компаний, национальных компаний, Национального банка и юридических лиц, аффилированных с ними.*
3. *Присоединиться, как и запланировано правительством, к Соглашению о государственных закупках ВТО.*
4. *Далее усовершенствовать систему электронных закупок и открыть ее для использования нерезидентами.*
5. *Обеспечить регулярную публикацию обновленной информации о закупках в формате открытых данных (т.е. машиночитаемых данных), включая статистику о жалобах и их рассмотрении.*
6. *Доработать правила отстранения субъектов от государственных закупок, в частности путем введения прямого обязательного отстранения за совершение коррупционных правонарушений юридическим лицом или его руководством.*
7. *Усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках (в частности путем расширения положений, касающихся аффилирования).*
8. *Привести содержание обязательных антикоррупционных заявлений в тендерной документации в соответствие с передовой международной практикой.*
9. *Интенсифицировать регулярное обучение для частного сектора и закупочных организаций по вопросам государственных закупок и добропорядочности на*

*центральном и местном уровне, а также для правоохранительных органов и организаций государственного контроля – по вопросам процедур государственных закупок и предупреждения коррупции.*

## **2.6. Добропорядочность бизнеса**

**Рекомендация 3.9** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

- 1. 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.*
- 2. Провести мониторинг деятельность 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.*
- 3. 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.*

### **Противодействие коррупции в сфере предпринимательства**

Как уже говорилось выше, противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах является одним из приоритетных направлений Антикоррупционной Стратегии РК на 2015-2025 гг. (см. критические замечания экспертов по этому вопросу в выводах к Главе 1 и текст новой рекомендации там же). В пункте 2.3 Стратегии указывается на недостаточную прозрачность корпоративного управления и закрытость процесса выработки и принятия управленческих решений. Поэтому подчеркивается необходимость создания организационно-правовых механизмов, обеспечивающих подотчетность, подконтрольность и прозрачность процедур принятия решений. Более того, вхождение РК в число 30-то наиболее развитых стран мира считается возможным лишь при соблюдении современных принципов деловой этики и добросовестного ведения бизнеса. Кроме того, предполагается, что Национальная палата предпринимателей, наряду с защитой интересов отечественного бизнеса, должна нести свою долю ответственности за его прозрачность и неподкупность и принимать меры по противодействию коррупции в корпоративном секторе. Также, согласно Стратегии, «предстоит принять ряд других антикоррупционных мер в различных сферах финансово-хозяйственной деятельности», с условием, чтобы борьба с коррупционными проявлениями не влекла ухудшения инвестиционного климата и рисков для предпринимателей (пункт 4.3).

В соответствии с последними поправками, внесенными в ЗоПК, вопросы предупреждения коррупции в сфере предпринимательства выделены в отдельную статью (статья 16). В соответствии с ней, субъекты предпринимательства устанавливают организационно-правовые механизмы, обеспечивающие подотчетность, подконтрольность и прозрачность процедур принятия решений, принимают меры по соблюдению принципов добросовестной конкуренции, принятию и соблюдению норм деловой этики, принимают меры по формированию антикоррупционной культуры, взаимодействуют с государственными органами и иными организациями по вопросам предупреждения коррупции. Законом предусмотрена возможность принятия для субъектов квазигосударственного сектора стандартов по предупреждению коррупции. Они могут



разрабатываться объединениями (ассоциациями, союзами) субъектов предпринимательства. Предполагается, что эти механизмы, а также антикоррупционные ограничения, предусмотренные ЗоПК, в том числе по предотвращению конфликта интересов, которые теперь распространяются и на работников квазигосударственного сектора (но не на работников частного сектора – см. Выводы к Главе 1), позволят минимизировать коррупционные риски.

Также согласно статьям 18 и 22-23 ЗоПК субъекты квазигосударственного сектора, общественные объединения и юридические лица теперь отнесены к т.н. «иным субъектам противодействия коррупции» и в этом качестве несут обязанность по противодействию коррупции в пределах своей компетенции. Это предполагает сообщение об известных им фактах совершения коррупционных правонарушений, внесение предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, участие в формировании антикоррупционной культуры, взаимодействие с другими субъектами противодействия коррупции и уполномоченным органом по противодействию коррупции, истребование и получение в порядке, установленном законом, от государственных органов информации о деятельности по противодействию коррупции, проведение исследований, в том числе научных и социологических, проведение разъяснительной работы в средствах массовой информации и организация социально значимых мероприятий.

### **Национальная палата предпринимателей**

В 2013 г. в целях консолидации и институционального усиления предпринимателей в РК была создана Национальная палата предпринимателей «Атамекен» (НПП), образованная по принципу обязательности членства в ней субъектов предпринимательства, зарегистрированных в соответствии с законом, за исключением субъектов, для которых установлено обязательное членство в иных некоммерческих организациях, а также государственных предприятий. Одной из задач НПП является организация эффективного взаимодействия субъектов предпринимательства и их ассоциаций (союзов) с государственными органами.<sup>121</sup> НПП ежегодно публикует Национальный доклад о состоянии предпринимательской активности в РК и рейтинг под названием «Деловой климат», неотъемлемой частью которого являются рейтинги теневого оборота и уровня восприятия коррупции (см. также Главу 1). Как уже говорилось ранее, НПП участвовала в разработке Антикоррупционной Стратегии РК на 2015-2015 гг.

16 июня 2016 г. НПП приняла Хартию предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции, в которой провозглашены основные принципы и постулаты бизнеса, свободного от коррупции, а также добровольные обязательства, направленные на реализацию и внедрение дополнительных механизмов предупреждения и противодействия коррупции. Хартия открыта для подписания всеми компаниями и бизнес организациями, а также профессиональными ассоциациями. На ее основе планируется принять три типовых кодекса (предпринимательской этики, положительной практики закупок и корпоративного управления<sup>122</sup>), 22 политики и формы (по инсайдерской информации, диагностике корпоративного управления, управления рисками и т.д.), два рейтинга (теневого оборота и уровня восприятия коррупции)<sup>123</sup>. Для вовлечения крупных компаний в процесс исполнения Хартии планируется образовать Совет по реализации Хартии с участием представителей ведущих субъектов предпринимательства.

---

<sup>121</sup> Национальная палата: 1) осуществляет общественный мониторинг, 2) вносит в Правительство предложения по совершенствованию деятельности центральных и местных государственных органов по вопросам предпринимательства; 3) участвует в проведении оценки эффективности корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах, 4) на регулярной основе осуществляет подготовку и ведение независимого рейтинга «Деловой климат», 5) обеспечивает информацией общество и государство о состоянии предпринимательской активности путем подготовки и опубликования ежегодного национального доклада о состоянии предпринимательской активности в РК, 6) на регулярной основе проводит сбор, обобщение и анализ информации о соблюдении государственными органами и (или) государственными служащими прав и законных интересов субъектов предпринимательства. Результаты проведенного анализа направляются в Правительство и (или) уполномоченным государственным органам. Результаты проведенного анализа по итогам за год вносятся на рассмотрение Президента РК в составе ежегодного национального доклада о состоянии предпринимательской активности в стране.

<sup>122</sup> Последний уже разработан. См. ниже.

<sup>123</sup> См. <https://goo.gl/Dv9e9Y>.

При НПП уже действует Совет по защите прав предпринимателей и противодействию коррупции (в соответствии с приказом от 17 января 2017 г.). Его целью является оперативное и системное решение задач по вопросам представления, обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства и противодействия коррупции, а также их публичного освещения. Одной из задач определено содействие проводимой политике по противодействию коррупции центральным и местным государственным органам управления, субъектам квазигосударственного сектора, субъектам частного предпринимательства, Национальной палате в различных сферах жизнедеятельности общества путем выработки рекомендаций и принятия других мер, направленных на оказание содействия по а) консолидации предпринимателей в противодействии коррупции, б) усилению взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции в сфере предпринимательства, в) формированию антикоррупционной практики при осуществлении предпринимательской деятельности, г) совершенствования механизмов выделения ресурсов и доступа к инфраструктуре. Совет вправе взаимодействовать с государственными органами, ассоциациями (союзами) и иными организациями любой формы собственности и запрашивать и получать в установленном законом порядке от государственных органов и иных организаций информацию, необходимую для осуществления своей деятельности. В состав Совета входят депутаты Сената и Мажилиса, заместитель Генерального прокурора, заместитель председателя Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, руководители государственных органов, общественные деятели, представители бизнес-сообщества и СМИ.<sup>124</sup> За последние три года Совет рассмотрел более 17 000 обращений и жалоб от предпринимателей, из которых наибольшее число касалось земельных и градостроительных/архитектурных вопросов, а также сферы закупок.

В 2014 г. в рамках Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан» для обеспечения качественной защиты прав и интересов предпринимателей создан институт Бизнес-омбудсмена.<sup>125</sup> С 2015 г. он назначается и подотчетен Президенту РК. Бизнес-омбудсмен входит в состав Президиума НПП, за счет которой обеспечена его деятельность.

### **Системы отчетности, внутреннего контроля и прозрачности национальных компаний**

Что касается корпоративного управления национальными управляющими холдингами, национальными холдингами при Правительстве РК, соответствующие вопросы регулируются, в том числе, положениями Закона «О государственном имуществе». Власти также сообщают о принятии следующих мер по установлению надлежащих систем отчетности, внутреннего контроля, прозрачности и раскрытия информации национальных компаний.

---

<sup>124</sup> <https://goo.gl/WXdme7>.

<sup>125</sup> Бизнес-омбудсмен наделен следующими полномочиями: 1) представлять, обеспечивать, защищать права и законные интересы субъектов предпринимательства в государственных органах и иных организациях, а также международных организациях и иностранных государствах; 2) рассматривать обращения субъектов предпринимательства; 3) вносить в государственные органы предложения по защите прав субъектов предпринимательства, а также рекомендации по приостановлению подзаконных нормативных правовых актов; 4) направлять в государственные органы (должностным лицам), действиями (бездействием) которых нарушены права и законные интересы субъектов предпринимательства, рекомендации относительно мер для восстановления нарушенных прав, в том числе привлечения лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательства, к ответственности; 5) направлять ходатайства в органы прокуратуры в случае несогласия с мнением государственных органов в целях дальнейшего восстановления нарушенных прав предпринимателей; 6) вносить на рассмотрение Президенту РК обращения в случае возникновения фактов системного нарушения прав предпринимателей и невозможности их разрешения на уровне государственных органов; 7) запрашивать у государственных органов (должностных лиц) информацию, документы и материалы, затрагивающие права и обязанности субъектов предпринимательства, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну; 8) обращаться в суд с иском (заявлением) в порядке, установленном законодательством; 9) принимать иные законные меры, направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Во-первых, для повышения эффективности корпоративного управления и большей прозрачности постановлением Правительства от 15 апреля 2015 г. № 239 внесены изменения в Кодекс корпоративного управления АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына», который теперь полностью соответствует стандартам ОЭСР.<sup>126</sup> В новом Кодексе акцент поставлен на внедрение передовых принципов корпоративного управления, в частности, повышения прозрачности, управление рисками, внутренний контроль и аудит, устойчивое развитие, повышение эффективности советов директоров и справедливое отношение к акционерам. Эффективная система внутреннего контроля подразумевает, в частности, эффективное использование ресурсов компании, полноту, надежность и достоверность финансовой и управленческой отчетности, надлежащий внутренний контроль над предотвращением мошенничества и обеспечение эффективного функционирования основных и вспомогательных бизнес-процессов и анализа результатов деятельности.

Что касается прозрачности, то Фонд и организации обязаны своевременно и достоверно раскрывать информацию обо всех важных аспектах своей деятельности, включая финансовое состояние, результаты, структуру собственности и управления. Кроме того, интернет-ресурс Фонда должен быть хорошо структурирован, удобен для навигации и содержать информацию, необходимую заинтересованным лицам для понимания деятельности Фонда и входящих в него организаций. Кодекс корпоративного управления распространяется на сам Фонд и 545 портфельные компании.

На интернет-ресурсе Фонда сообщается, что принятие Кодекса способствовало в том числе, повышению рейтинга корпоративного управления. Так, в отчете о деятельности Фонда за 2015 г. говорится, что среднее значение рейтинга корпоративного управления в крупных компаниях Фонда выросло с 47% в 2009 г. до 79% в 2015 г. Тем самым достигнут КПД Стратегии развития Фонда на 2015 г. в размере 75%.<sup>127</sup>

В 2017 г. планируется дальнейшее осуществление программы качественной трансформации холдинга «Самрук-Қазына» (одобрена в сентябре 2014 г.). Она включает ревизию и оптимизацию как управленческих, так и производственных бизнес-процессов. В частности, изменения касаются модели управления человеческими ресурсами, корпоративной культуры, повышения качества управленческой отчетности и финансового контроля, внедрения проектного подхода к управлению и практики постоянного совершенствования, а также введение новой функции – комплаенс (см. также ниже).<sup>128</sup> Цель уже упоминавшегося выше Кодекса – в том числе, способствовать реализации процесса трансформации. Ожидается, что качество корпоративного управления холдинга будет доведено до международного уровня. Реорганизации также должны подвергнуться холдинги «Байтерек» и «ҚазАгро».

Во-вторых, Постановлением Правительства от 24 февраля 2016 г. № 103 утвержден Детальный план по улучшению инвестиционного климата в соответствии со стандартами ОЭСР на 2016-2017 гг., в котором предусмотрено внедрение корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием.

Пунктом 1 Детального плана предусматривается внесение изменений и дополнений в Типовой кодекс корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием. Соответствующие изменения внесены 1 ноября 2016 г. приказом Министра национальной экономики РК и преследуют цель обеспечить соответствие стандартам ОЭСР с учетом развивающейся в Казахстане и мире практики. Согласно Главе 2 Типового Кодекса («Принципы корпоративного управления Общества. Определение и принципы»), корпоративное управление строится на основах справедливости, честности, ответственности, прозрачности, профессионализма и компетентности. Эффективная структура корпоративного управления предполагает уважение прав и интересов заинтересованных в деятельности Общества лиц и способствует успешной деятельности Общества.

Основополагающими принципами Кодекса являются принципы разграничения полномочий, защиты прав и интересов акционеров, эффективного управления Обществом советом директоров и правлением, устойчивого развития, управления рисками, внутренний контроль и аудит, политика

<sup>126</sup> <http://sk.kz/sustainable-development/compliance>.

<sup>127</sup> Там же.

<sup>128</sup> Там же.

регулирования корпоративных конфликтов и конфликта интересов, принципы прозрачности и объективности раскрытия информации о деятельности Общества.

Кодекс носит рекомендательный характер и был направлен для исполнения во все акционерные общества с участием государства, т.е. порядка 757 обществ и 600 дочерних компаний. Власти считают, что совершенствование системы корпоративного управления на основе кодекса обеспечит прозрачность и эффективность деятельности компаний. На 2017 г запланировано проведение мониторинга практики внедрения положений кодекса. Система мониторинга включает оценку корпоративного управления в соответствии с Методикой по внедрению лучших принципов и стандартов корпоративного управления и Годовой отчет Правительству о результатах соответствия. Кроме того, создается Национальный совет по вопросам корпоративного управления с целью выработки предложений по формированию и реализации единой политики в этой области и дальнейшему совершенствованию системы корпоративного управления в РК.

В-третьих, продолжает функционировать Депозитарий финансовой отчетности для организаций публичного интереса (национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний). В соответствии со статьей 19 (7) Закона «О бухгалтерском учете и отчетности», соответствующая отчетность регулярно публикуется на веб-сайте депозитария ([www.dfo.kz](http://www.dfo.kz)). Правила предоставления финансовой отчетности в депозитарий регулируются Постановлением Правительства РК от 14 октября 2011 г. Депозитарий содержит годовую финансовую отчетность и аудиторские отчеты, ежегодно сдаваемые организациями, списки аффилированных лиц акционерных обществ, а также информацию о корпоративных событиях акционерных обществ, с открытым для пользователей доступом.

С января 2016 г. также действуют Правила размещения на интернет-ресурсах депозитария финансовой отчетности, фондовой биржи информации о корпоративных событиях, финансовой отчетности и аудиторских отчетов, списков аффилированных лиц акционерных обществ, а также информации о суммарном размере вознаграждения членов исполнительного органа по итогам года (утверждены Постановлением Правления Национального Банка). На сегодняшний день депозитарий содержит порядка 27 000 различных отчетов.

В-четвертых, в целях реализации Закона «О государственном имуществе» приказом Министра национальной экономики от 26 февраля 2015 г. № 139 утверждены правила разработки, утверждения и предоставления отчетов по исполнению стратегий развития и планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, акционером которых является государство.

В-пятых, постановлением Правительства от 31 октября 2012 г. № 1384 утверждены Правила размещения отчетности, необходимой государственным органам, на интернет-ресурсе Фонда национального благосостояния, а также перечень форм и периодичности размещения отчетности.

В-шестых, в отношении руководителей публичных компаний, которые подпадают под определение «должностное лицо» и «лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций» предотвращение и регулирование конфликта интересов и декларирование доходов и имущества (вступит в силу с 2020 г.) осуществляется в соответствии с ЗоПК (статья 1).

### **Мониторинг деятельности экспертных советов**

Согласно статье 64 Предпринимательского кодекса, экспертным советом по вопросам частного предпринимательства является консультативно-совещательный орган, создаваемый при центральных государственных, местных представительных и исполнительных органах, в том числе, для организации работы по получению экспертных заключений от аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства и выработке предложений по совершенствованию законодательства, затрагивающего интересы предпринимательства. Порядок формирования и деятельности советов определяется Типовым положением об экспертных советах по вопросам частного предпринимательства. В состав советов входят представители Национальной палаты предпринимателей, аккредитованные в установленном порядке объединения субъектов частного предпринимательства, некоммерческих организаций, а также государственных органов.

В соответствии со статьей 65 Предпринимательского кодекса и Законом «О правовых актах», центральные государственные, местные представительные и исполнительные органы через

экспертные советы направляют проекты нормативно-правовых актов (НПА), затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства и НПП с обязательным приложением пояснительной записки для получения экспертного заключения, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

Срок, устанавливаемый государственными органами для представления экспертного заключения на проект НПА, затрагивающий интересы субъектов частного предпринимательства, не может быть менее десяти рабочих дней с момента его поступления. Пояснительная записка к проекту НПА должна содержать результаты расчетов, подтверждающих снижение или увеличение затрат субъектов предпринимательства в связи с введением в действие НПА. При согласии с экспертным заключением орган-разработчик вносит в проект соответствующие изменения/дополнения.

В случае несогласия в срок не более десяти рабочих дней со дня получения экспертного заключения орган-разработчик направляет в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства, Национальную палату предпринимателей ответ с обоснованием причин несогласия. Такие ответы с обоснованием являются обязательным приложением к проекту до его принятия.

Что касается установления минимального срока опубликования проекта акта до его принятия, то Законом «О правовых актах» установлено, что разработанные проекты концепций законопроектов и НПА вместе с пояснительными записками и сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в законодательные акты), за исключением нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда, до направления на согласование в заинтересованные государственные органы размещаются для публичного обсуждения на интернет-портале открытых НПА. Проекты НПА, касающиеся торговли товарами, услугами или прав интеллектуальной собственности, размещаются на интернет-ресурсах уполномоченных государственных органов в срок не менее 30 календарных дней до их принятия для публичного обсуждения, если иное не предусмотрено законами и ратифицированными международными договорами.

Кроме того, статьей 19 Закона о «Правовых актах» и статьей 67 Предпринимательского Кодекса установлено, что проекты НПА, затрагивающие интересы субъектов частного предпринимательства, подлежат обязательному опубликованию (распространению) в средствах массовой информации, включая интернет-ресурсы, до их рассмотрения на заседании экспертного совета. Более того, пунктом 34-1 Регламента Правительства от 2002 г. предусмотрено, что государственный орган-разработчик в течение семи рабочих дней со дня поступления экспертных заключений от Национальной палаты предпринимателей РК, аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства размещает их на своем интернет-ресурсе, а в случае несогласия с ними размещает аргументированные обоснования причин непринятия.

Создан портал для предпринимателей (<http://business.gov.kz>), где также размещаются все проекты НПА, затрагивающие интересы и права бизнеса.

Согласно статье 64 Предпринимательского кодекса анализ и мониторинг работы экспертных советов осуществляется Координационным советом при уполномоченном органе по предпринимательству. Власти сообщают, что такой совет был создан приказом Министерства национальной экономики от 11 июля 2017 г. и его возглавил Министр национальной экономики. В настоящее время ведется работа по разработке регламента совета, процедуре проведения анализа и мониторинга работы экспертных советов, порядок взаимодействия членов Координационного совета и экспертных советов частного предпринимательства.

### **Продвижение корпоративных программ соблюдения правил (compliance) с учетом передовой международной практики и стандартов**

По словам представителей бизнес-сообщества, проинтервьюированных мониторинговой группой, большинство крупных компаний в РК разработали и осуществляют программы соблюдения правил (compliance), в том числе конкретно с целью противодействия коррупции. Что касается Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына», объединяющего 545 портфельных компаний, то решение о внедрении процедур комплаенс-контроля было принято решением его Правления 23 ноября 2015 г. Тогда же были одобрены Методические рекомендации по этому вопросу. С 2016 г.

проводится работа по созданию функции комплаенс. По итогам открытого конкурса сформирован штат Службы комплаенс Фонда в составе двух человек.

Сегодня программа соблюдения правил (compliance) находится в стадии начального осуществления. Она охватывает Фонд и 195 его сотрудников. В будущем планируется распространение программы также и на портфельные компании с охватом порядка 350 000 сотрудников. Программа соблюдения правил (compliance) включает: 1) деловую этику и правила поведения, и в том числе Кодекс поведения сотрудников, 2) интегрированную систему управления рисками и внутреннего контроля соразмерно комплаенс рискам, 3) правовое обеспечение, 4) внутренний аудит, 5) горячую линию (планируется ее обновление с возможностью регистрации анонимных сообщений), 6) due diligence поставщиков и внешних операторов, 7) расследование комплаенс нарушений и принятие корректирующих мер.

## **Выводы**

Мониторинговая группа приветствует принятие вышеперечисленных мер, направленных на предотвращение коррупции в квазигосударственном и частном секторах РК и особенно тот факт, что антикоррупционные ограничения, установленные ЗоПК теперь распространяются и на работников квазигосударственного сектора, что позволит минимизировать коррупционные риски в этой сфере. Позитивным является также отнесение субъектов квазигосударственного сектора, общественных объединений и юридических лиц к т.н. «иным субъектам противодействия коррупции» и возложение на них обязанности по противодействию коррупции в пределах своей компетенции. Группа связывает большие ожидания с имплементацией Хартии предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции, на основе которой планируется принять в том числе типовые кодексы по предпринимательской этике и положительной практике закупок, а также политики и формы по инсайдерской информации, диагностике корпоративного управления, управления рисками и т.д. Эксперты рассчитывают что, в работу Совета по реализации Хартии, который должен объединить ведущие субъекты предпринимательства, также будут вовлечены мелкие и средние предприятия, а информацию о реализации Хартии будет регулярно помещаться на интернет-ресурсе Национальной палаты предпринимателей и другим образом доводиться до сведения общественности.

Что касается установления **надлежащих систем отчетности, раскрытия информации, внутреннего и внешнего аудита, финансового контроля и обеспечения прозрачной деятельности** национальных управляющих холдингов, национальных компаний, национальных институтов развития, национальных холдингов и других юридических лиц, разработка Типового кодекса корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием, а также Кодекса корпоративного управления АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»<sup>129</sup> являются важными шагами, направленными на выполнение соответствующей части рекомендации. Эксперты напоминают, что еще в рамках Третьего раунда мониторинга эта часть рекомендации была признана в основном выполненной и эта оценка подтверждается в рамках настоящего раунда. Принимая во внимание, что совершенствование системы корпоративного управления в 757 обществах и 600 компаниях с участием государства - это длительный и сложный процесс, и внедрение положений кодексов находится еще на раннем этапе, мониторинговая группа призывает власти и предпринимательское сообщество держать этот вопрос под контролем также и в будущем, в том числе что касается запланированного мониторинга практики внедрения положений Типового кодекса корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием.

В отношении той части рекомендации, которая затрагивает **проведение мониторинга деятельности экспертных советов** при государственных органах и диалог с представителями организаций предпринимателей по поводу внедрения механизмов противодействия коррупции в публичном и частном секторах, то со времени проведения Третьего раунда властями не были предприняты конкретные шаги в этой области, за исключением информации о создании в июле 2017 г. Координационного совета с этой целью. К сожалению, власти сообщили только о том, что в настоящее время ведется работа по сбору информации от государственных органов по

---

<sup>129</sup> Согласно Закону об акционерных обществах (статьи 4-1 и 53), каждое публичное АО должно иметь кодекс корпоративного управления, а его совет директоров осуществлять контроль над эффективностью практики корпоративного управления в обществе.

деятельности экспертных советов, а конкретные результаты мониторинга не были представлены. Тем не менее, эксперты признают выполненной ту часть рекомендации, которая требует установить минимальный срок для проведения консультаций с представителями бизнеса, а также срок опубликования проектов НПА до их принятия. Экспертная группа удовлетворена, что такие сроки оговорены и в Предпринимательском кодексе, и в Законе «О правовых актах».

Наконец, относительно третьей части рекомендации, мониторинговая группа отмечает, что большинство крупных компаний в РК разработали и осуществляют **корпоративные программы соблюдения правил** (комплаенс) с учетом передовой международной практики и стандартов ОЭСР. Однако этот процесс пока не затронул средние и мелкие компании, поэтому эта часть рекомендации выполнена лишь частично.

**Рекомендацию 3.9 Казахстан выполнил частично.**

### Новая рекомендация № 15

- 1. Обеспечить, чтобы, согласно Антикоррупционной стратегии, субъекты предпринимательства квазигосударственного сектора разработали и реализовали действенные организационно-правовые механизмы подотчетности, подконтрольности и прозрачности процедур принятия решений, раскрытия информации, внутреннего и внешнего аудита, меры по соблюдению принципов добросовестной конкуренции, принятию и соблюдению норм деловой этики и добропорядочности.*
- 2. Организовать систему мероприятий, направленных на содействие реализации на практике, в тесном сотрудничестве с объединениями предпринимателей и общественными организациями, 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., в субъектах частного сектора.*

## Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение

### 3.1. Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией

**Рекомендация 2.1.-2.2.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

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

**2. 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.**

**3. 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.**

**4. 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.**

**5. 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.**

#### **Общая информация**

Согласно информации властей Казахстана, с начала 2015 года введены в действие 4 новых кодекса: уголовный, уголовно-процессуальный, уголовно-исполнительный и об административных правонарушениях.

В числе нововведений по усилению ответственности за совершение коррупционных преступлений, выделены следующие:

- запрет на назначение осужденным за коррупционные преступления условного осуждения;
- запрет на освобождение лиц, совершивших коррупционные преступления, от уголовной ответственности в связи с примирением сторон;
- штраф в новом УК отнесен к основному виду наказания. При этом сумма штрафов за совершение преступлений за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве зависит не от размера месячного расчетного показателя, а от суммы взятки и штраф установлен в кратном размере



от суммы взятки, что позволяет обеспечить дифференцированный подход к назначению наказаний. Неуплата назначенного судом «кратного» штрафа обязательно влечет за собой замену на наказание в виде лишения свободы;

- по всем коррупционным преступлениям предусмотрена обязательная конфискация имущества. Причем за их совершение конфискация распространяется на имущество, добытое преступным путем либо приобретенное на средства, добытые преступным путем и переданные осужденным в собственность других лиц.

Безальтернативное применение лишения свободы сохранено только за преступления, совершенные в составе организованных преступных групп, а также связанные с причинением смерти человеку, направленные на половую неприкосновенность несовершеннолетних.

Также за совершение коррупционных преступлений введено пожизненное лишение права занятия определенной должности в государственных органах и организациях (ранее лишение права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность применялось до 7 лет).

Законом «О противодействии коррупции» определено новое понятие «коррупции», закреплены антикоррупционные ограничения для всех государственных служащих и субъектов квазигосударственного сектора, расширен круг субъектов коррупционных правонарушений.

В целях разграничения нарушений служебной этики от коррупционных правонарушений, исключена дисциплинарная ответственность за коррупционные проступки. Теперь они признаются действиями (проступками), дискредитирующими государственную службу.

Таким образом, ответственность субъектов коррупции будет рассматриваться только через призму уголовного и административного законодательства.

В целях гармонизации в Законе «О противодействии коррупции» определения субъектов коррупционных правонарушений приведены в соответствие с новым Уголовным кодексом.

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

В Уголовном кодексе Республики Казахстан 2014 г. (УК РК), 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»*.

Кодекс об административных правонарушениях РК 2014 г. (КоАП) содержит отдельную главу «Административные коррупционные правонарушения». 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 противодействии коррупции, поскольку они не предусматривают передачу имущественных (неимущественных) благ. Такие

правонарушения могут считаться связанными с коррупцией.

В то же время, Казахстан действительно согласовал определение субъектов правонарушений, которые содержатся в новом Законе «О противодействии коррупции» и Уголовном кодексе РК. Кроме того, в декабре 2014 года были внесены изменения в статью 274 Кодекса об административных правонарушениях, которая была изложена в новой редакции. Указанная статья теперь предусматривает ответственность также за «умышленное представление неполных, недостоверных деклараций и сведений о доходах и имуществе», что согласовывает ее с положениями Закона о противодействии коррупции и устраняет одно из замечаний, которое содержалось в Отчете третьего раунда мониторинга.

Следует также отметить, что Кодекс об административных правонарушениях Казахстана, в главе «Административные коррупционные правонарушения», сохранены такие составы правонарушений как «Предоставление незаконного материального вознаграждения физическими лицами», «Получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом», «Предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами». Эти составы дублируют похожие составы взяточничества в Уголовном кодексе, что не соответствует международным стандартам.

Хотя указанные нормы КоАП указывают на то, что они применяются, если «действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния», этого недостаточно, чтобы устранить дублирование и возможные злоупотребления при квалификации деяний. Например, согласно примечанию к статье 366 УК, не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном или административном порядке получение впервые лицом 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. Такие элементы как «отсутствие предварительной договоренности», «законные действия (бездействие)», а также стоимость подарка могут поддаваться различной трактовке и открывают возможность для неправильной квалификации деяния по различным мотивам (в т.ч. коррупционным).

Как отмечалось в Итогом отчете по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, международные стандарты требуют криминализации коррупции. Уголовно-правовые санкции обеспечивают необходимый уровень сдерживания и наказания для такого серьезного правонарушения, как коррупция. Уголовное право и процесс при помощи ряда следственных инструментов обеспечивают наиболее эффективные способы обнаружения и уголовного преследования коррупции. Поэтому, системы, в которых параллельно существуют и административные, и уголовные санкции в отношении взяточничества и других правонарушений, подвергаются последовательной критике в ходе мониторинга в рамках Стамбульского плана действий. Из стран СПД только Казахстан и Таджикистан сохранили административную ответственность для основных коррупционных правонарушений, таких как взяточничество, наряду с нормами уголовного права, иногда конкурирующими с ними. Украина первоначально имела такие же административные нормы, но постепенно их отменила во исполнение рекомендаций СПД и ГРЕКО<sup>130</sup>.

В этой связи, также проблематичным являет установление стоимостного порога для уголовной ответственности. Как было отмечено еще в Отчете третьего раунда мониторинга Казахстана, некоторые сомнения вызывает обоснованность разграничения в новом УК РК получения подарков, преследуемого в дисциплинарном или административном порядке и уголовно наказуемым получением взятки. Согласно цитированному выше примечанию к статье 366 УК (Получение взятки), одним из критериев разграничения ответственности является стоимость подарка, которая не должна превышать 2 месячных расчетных показателей (около 13 евро). Такое положение также противоречит международным стандартам, поскольку оно разрешает денежные подарки и способствует развитию культуры коррупции в публичном секторе, тем самым разрушая понимание того, что благодарность в виде подарка не должна требоваться или ожидаться при предоставлении публичных услуг.

---

<sup>130</sup> Итоговый отчет Сети ОЭСР по результатам Третьего раунда мониторинга, 2016, доступен на <https://goo.gl/XuWcTe>.

Это заключение было подтверждено в Итоговом отчете по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, где отмечалось, что установление такого порога не соответствует международному стандарту, который требует криминализации взяточничества вне зависимости от размера полученного преимущества<sup>131</sup>. Одним из способов решения проблемы пропорциональности ответственности содеянному является концепция ‘малозначительного’ преступления (de minimis), которая применяется в том числе в Казахстане и позволяет прекращать преследование правонарушений, имеющих все формальные признаки преступления, но, при этом, считающихся малозначительными (например, слишком незначительный размер подарка). Другим способом решения данной проблемы, как отмечается в Итоговом отчете, является реформирование системы уголовного и административного права и введение в нее понятия незначительных уголовных правонарушений (проступком), охватывающего некоторые незначительные преступления и серьезные административные правонарушения (которые часто все равно имеют уголовную природу).

**Вывод:** Эту часть рекомендации можно считать в основном выполненной.

### **Новая рекомендация № 16**

- 1. Устранить дублирующие положения из Кодекса об административных правонарушениях в части ответственности за получение незаконного материального вознаграждения.**
- 2. Отменить денежный порог для уголовной ответственности за получение или дачу взятки.**

**2. 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; ...**

Казахстан продолжает не соглашаться с данной рекомендацией, отмечая, что вопрос введения уголовной ответственности за предложение/ прошение взятки рассматривался в рамках межведомственной рабочей группы и не поддержан членами группы. Признание намерения совершить преступление оконченным составом является неприемлемым для национальной уголовно-правовой доктрины Казахстана. Уголовно наказуемым могут быть признаны лишь общественно-опасные действия/ бездействия, которые влекут общественно-опасные последствия.

Следует отметить, что этот вопрос неоднократно обсуждался во время предыдущих раундов мониторинга Казахстана. Можно привести выдержки из предыдущего мониторингового отчета по Казахстану:

«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... 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.). ...

<sup>131</sup> Там же.

#### 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, принятия 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 взяткодателям или взяткополучателям. 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 осудить такие действия, распространить на них те же правила, что и для дачи и получения взятки, и избежать пробелов в законодательном регулировании.»*<sup>132</sup> 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 приготовительных действий 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 абсолютном, 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» неправомерно 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:

<sup>132</sup> 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).

- 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 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 окончательный 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 оконченными 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 взятки. 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 окончательный 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 оконченное преступление 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 Конвенции ООН против коррупции (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.»

Обоснование необходимости автономной криминализации предложения/обещания/их принятия также приводится в Итоговом отчете Сети ОЭСР по результатам Третьего раунда мониторинга<sup>133</sup>. Там отмечается, что вывод в результате мониторинга СПД состоит в том, что неоконченные составы преступлений в случае с подкупом не являются функционально эквивалентными по следующим причинам:

Во-первых, ответственность за приготовление к даче взятки наступает только в случае преступлений определенной тяжести.

Во-вторых, покушение лица на преступление, связанное с подкупом, происходит тогда, когда само преступление не было завершено ввиду причин, находящихся вне сферы контроля такого лица. Кроме того, в некоторых уголовных кодексах содержатся нормы об освобождении лица от ответственности в случае добровольного отказа такого лица от преступления, т. е. в случаях прекращения по собственной воле правонарушителя подготовки к подкупу или к покушению на подкуп. Это, например, означает, что если лицо попросит дать ему взятку, а впоследствии отзовет свою просьбу, оно освобождается от ответственности. Точно также лицо будет освобождено от уголовной ответственности, если оно отзовет свое предложение или обещание дать взятку до получения однозначного отказа от потенциального взяткополучателя<sup>134</sup>.

В-третьих, незавершенные преступления часто наказываются менее суровыми санкциями.

В-четвертых, ответственность за обещание и предложение взятки гораздо эффективнее попыток охватить те же деяния при помощи покушения. В этом случае достаточно доказать умышленное обещание или предложение лица дать взятку, вместо того, чтобы доказывать умысел на дачу взятки,

<sup>133</sup> См. Отчет ОЭСР, 2016, доступен на <https://goo.gl/XuWcTe>.

<sup>134</sup> См., напр., Отчет СПД второго раунда о Казахстане, стр. 28; <http://goo.gl/gqiE0m>; Объединенный отчет СПД о первом и втором раунде мониторинга Монголии, стр. 33, <http://goo.gl/8IKeV3>.

которая не произошла из-за обстоятельств, не зависящих от такого лица. То же самое касается требования или принятия предложения / обещания дать взятку.

И наконец, преследование обещания / предложения дать взятку как незавершенного преступления не охватывает все ситуации, возможные на практике. Например, устное обещание или предложение, которое будет рассматриваться как демонстрация умысла на дачу взятки, без совершения минимальных действий, которые будут составлять приготовление к даче взятки или покушение на дачу взятки, останется безнаказанным<sup>135</sup>.

Один из аргументов, которые часто используют против криминализации предложения / обещания дать взятку и просьбы дать взятку как самостоятельных преступлений, заключается в том, что простое предложение или обещание показывает лишь намерение, в отношении которого лицо еще не совершило никаких действий. И такое намерение не несет опасности, достаточной для того, чтобы его криминализировать в полной мере<sup>136</sup>. Но это напрямую противоречит тому, как международные стандарты относятся к обещанию, предложению дать взятку, просьбе дать взятку, принятию обещания или предложения – как к деяниям, представляющим достаточную общественную опасность для того, чтобы к ним относиться как к завершенным преступлениям, и более того, чтобы наказывать за них по крайней мере такими же суровыми санкциями, какие применяются в отношении дачи взятки и получения взятки. Например, в своем отчете третьего раунда оценивания о Российской Федерации, ГРЕКО отметила, что “предложение и обещание, требование и принятие предложения или обещания, которые являются ключевыми компонентами составов преступлений подкупа, установленными в соответствии с Конвенцией, необходимо недвусмысленно криминализировать для того, чтобы четко заклеить такие деяния, подчинить их тем же правилам, которым подчинены дача и получение взятки, и избежать образования пробелов в законодательстве”<sup>137</sup>.

**Вывод: Эта часть рекомендации остается не выполненной.**

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

В своем промежуточном отчете от сентября 2016 г.<sup>138</sup> Казахстан отметил, что взяточничество, совершенное в пользу третьих лиц, криминализировано посредством установления уголовной ответственности за получение взятки в пользу третьих лиц. При этом действия, совершенные взяткодателем в пользу третьих лиц, охватываются диспозицией составов «Дача взятки» и «Коммерческий подкуп» (статьи 367 и 253 УК). Этот аргумент приводился и во время Третьего раунда мониторинга и не был принят.

Как отмечалось в Отчете третьего раунда, 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 взяткодателя. При этом непонятно, что не позволяет внести в статью о даче взятки изменения, аналогичные тем, которые были внесены в статью УК РК о получении взятки и прямо предусмотрели ответственность за получение взятки «для себя или других лиц». Именно такие изменения соответствовали бы ясным международным стандартам и рекомендации СПД.

В своих письменных комментариях власти Казахстана приводят новый аргумент, а именно что в соответствии с Нормативным постановлением Верховного суда № 8 посредничество в даче взятки

---

<sup>135</sup> Например, в решении бельгийского уголовного суда от 18 мая 2001 г. сказано о том, что вопрос лица, задержанного полицией после ДТП для определения степени алкогольного опьянения при помощи алкотестера ("Может быть договоримся? Ведь нас здесь только двое?") может считаться предложением. Это лицо было осуждено за активный подкуп. (ГРЕКО, Отчет третьего раунда оценивания о Бельгии, стр. 25; <http://goo.gl/68idUI>).

<sup>136</sup> См. ОЭСР / СПД (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 36-37, <http://goo.gl/k0Y1Pn>.

<sup>137</sup> ГРЕКО (2012), Отчет третьего раунда оценивания о России (Тема I), стр. 22-23, <http://goo.gl/J3zacr>.

<sup>138</sup> Доступен по ссылке <https://goo.gl/DEfaz5>.

одному субъекту получения взятки от нескольких взяточдателей или посредничество в получении взятки несколькими субъектами получения взятки от одного взяточдателя следует рассматривать как неоднократное, если в интересах каждого из взяточдателей взятополучатель выполняет (не выполняет) отдельные действия или каждый субъект получения взятки в интересах дающего взятку действует определенным образом и указанные обстоятельства осознаются посредником. В этой связи, власти Казахстана полагают, что дача взятки в пользу третьих лиц криминализована в национальном законодательстве и предусмотрена статьей 368 Уголовного кодекса.

С этим аргументом также нельзя согласиться, поскольку он касается посредничества во взяточничестве, отдельного состава преступления согласно УК РК, и вопроса неоднократности.

Казахстану следует внести изменение в статью 367 УК и добавить слова «для себя или других лиц», как это уже было сделано в отношении получения взятки в статье 366 УК.

**Вывод: Эта часть рекомендации остается не выполненной.**

**- установить уголовную ответственность за: ... торговлю (злоупотребление) влиянием;**

В своем промежуточном отчете от сентября 2016 г. Казахстан отметил, что статья 18 Конвенции ООН против коррупции (Злоупотребление влиянием в корыстных целях) не требует обязательной криминализации этого 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 Уголовного кодекса (2014 г.) и не был поддержан.

Как отмечалось в Отчете третьего раунда по Казахстану, 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).

Поскольку механизм мониторинга СПД формально не ограничен какой-либо отдельной конвенцией и охватывает широкие международные антикоррупционные стандарты, преступление злоупотребления влиянием должно быть криминализовано во всех странах СПД, в том числе в Казахстане. При этом Казахстан согласился с этой рекомендацией, проголосовав за утверждение отчета о втором раунде мониторинга.

Во время проведения третьего раунда мониторинга, Казахстан также ссылаясь на такие составы преступлений, как «Злоупотребление должностными полномочиями» и «Превышение власти или должностных полномочий». 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 368 УК 2014 г. «посредничество во взяточничестве», под которым понимается «способствование взятополучателю и взяточдателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки». 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.

Рассмотрев уголовное, уголовно-процессуальное и иные законодательные акты в сфере регулирования коррупционных преступных деяний, мониторинговая группа пришла к выводу что действующее законодательство Казахстана не содержит норм, которые в такой или иной степени



могли бы противоречить установлению уголовной ответственности за торговлю влиянием и включению ее в особую часть уголовного закона как отдельного состава преступления.

**Вывод:** Эта часть рекомендации остается не выполненной.

**- 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;**

В своем промежуточном отчете от сентября 2016 г.<sup>139</sup>, Казахстан отметил, что понятие взятки закреплено в диспозиции части 1 статьи 366 Уголовного кодекса (Получение лицом... лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера...), а понятие «имущество» в определении «взятки» согласно Уголовному кодексу включает в себя нематериальные блага.

Согласно Нормативному постановлению Верховного суда РК от 27 ноября 2015 года № 8 (О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений), предметом взятки могут быть деньги, ценные бумаги, материальные ценности, право на имущество, а также незаконное оказание услуг имущественного характера, в том числе освобождение от имущественных обязательств.

Предметом коммерческого подкупа (ст. 253 УК РК) определены деньги, ценные бумаги или иное имущество, а равно незаконное оказание услуг имущественного характера.

Предметом провокации коммерческого подкупа либо взяточничества (ст. 417) определены деньги, имущественные блага и преимущества. Согласно Нормативному постановлению Верховного суда РК от 27 ноября 2015 года № 8, под получением имущественных благ и преимуществ следует понимать принятие лицом, относящимся к субъекту преступления, не только для себя, но и для других лиц или организаций оказываемых безвозмездно, подлежащих оплате всевозможных услуг, либо незаконное использование льгот, осуществление строительных, ремонтных работ, предоставление санаторных или туристических путевок, проездных билетов, ссуд или кредитов на льготных условиях и т.п.

Со времени предыдущих раундов мониторинга, уголовное законодательство Казахстана в этом плане, по сути, не поменялось. Предмет взяточничества в Казахстане по-прежнему ограничен выгодами материального характера. Такой же подход закреплен и в новом Нормативном постановлении №8 Верховного суда РК от 27.11.2015 о практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений.

Утверждение Казахстана, что «понятие «имущество» в определении «взятки» согласно Уголовному кодексу включает в себя «нематериальные блага», не находит подтверждения ни в Уголовном кодексе, ни в Нормативном постановлении Верховного суда. Каких-либо других материалов на подтверждение предоставлено не было. При этом, как следует из самого понятия «имущество» оно охватывает материальные объекты.

Согласно международным стандартам, речь должна идти о широком содержании понятия взятки или неправомерного преимущества, которое должно включать в себя блага, являющиеся нематериальными (т.е. блага, которые не представляют собой вещественный объект и не представлены таковыми и стоимость которых не может быть точно измерена) и/или неденежными (не связанными с деньгами и не состоящими из денег). Именно поэтому во всех основных составах коррупционных преступлений, указанных в главе 3 Конвенции ООН против коррупции, предмет преступления не определяется через перечень в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера, а формулируется широко как «неправомерное преимущество».

Как указано в Пояснительном докладе к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, неправомерное преимущество имеет место тогда, когда правонарушитель (или какое-либо иное лицо, например, его родственник) оказывается в положении лучше, чем то, в котором он

<sup>139</sup> Доступен по ссылке <https://goo.gl/DEfaz5>.

находился до совершения преступления, и что он не имеет право на получение этого блага<sup>140</sup>. Согласно другому пояснению, понятие «преимущества» должно применяться по возможности широко и охватывать собой все случаи, «когда создается или может создаваться ощущение обязанности со стороны получателя к взяткодателю»<sup>141</sup>.

Примеры нематериальных преимуществ включают в себя: сексуальные отношения; решение некоего вопроса в более короткие сроки или иное преференциальное отношение; лучшие карьерные возможности, включая продвижение по службе и горизонтальный перевод на другую должность внутри организации; символические преимущества или преимущества, связанные с почетом, такие как звания и знаки отличия; положительное освещение в средствах массовой информации; стипендия; неоплачиваемая производственная практика; прохождение школьных и других процедур отбора; и т.д. Практика в некоторых странах Сети ОЭСР расширяет понятие преимущества, включая в него любое благо, имеющее рыночную стоимость, что, в принципе, включает некоторые нематериальные блага. Однако такой подход вряд ли в полной мере соответствует требованиям международных стандартов, поскольку для некоторых благ нет легального рынка (например, проституция), а некоторые трудно оценить с точки зрения рыночной стоимости (например, знаки отличия)<sup>142</sup>.

Также не может считаться надлежащим определением понятия «взятка» формулирование, которое содержится в диспозиции 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 366 и не распространяется автоматически на статью 367 УК РК.

Таким образом, как и ранее, Казахстану следует заменить понятие взятки на «неправомерное преимущество» и включить его четкое определение в Уголовный кодекс в соответствии с международными стандартами, упомянутыми выше.

**Вывод: Эта часть рекомендации остается не выполненной.**

**- рассмотреть возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение.**

Как отмечается в ответах властей Казахстана, вопрос введения уголовной ответственности за незаконное обогащение рассматривался в рамках межведомственной рабочей группы и не был поддержан членами группы. Согласно ответов властей Казахстана, до введения нормы об уголовной ответственности за «незаконное обогащение» было бы верным изменить систему декларирования доходов: во-первых, на государственных служащих возложить обязанность сдачи декларации о расходах, во-вторых, декларирование доходов сделать обязательным для всех трудоспособных совершеннолетних членов общества. Такой шаг сделал бы норму о противозаконности необоснованного обогащения эффективным, действенным, а главное – «работающим» инструментом в борьбе с коррупцией, в правоприменении.

Введение обязательного декларирования доходов населения в Республике Казахстан предусмотрено в рамках исполнения Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации институциональных реформ Главы государства, антикоррупционной стратегий на 2015-2025 годы. С 2020 года системой декларирования доходов будут охвачены все физические лица.

Кроме того, согласно предоставленной информации, рекомендация в части установления уголовной ответственности за незаконное обогащение неоднократно обсуждалась в рамках рабочих групп при Генеральной Прокуратуре РК, Мажилиса и Сената Парламента РК, а также были предметом обсуждения на международных конференциях организованных Генеральной прокуратурой. Установление такой ответственности признано не целесообразным и таким, которое не соответствует национальному законодательству и противоречит Конституционной норме о презумпции невиновности.

<sup>140</sup> Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), §37, <http://goo.gl/qiu9KG>.

<sup>141</sup> Исследование ситуации с выполнением Конвенции ООН против коррупции, стр. 16, см. <https://goo.gl/zlM9SP>.

<sup>142</sup> См., например, ГРЕКО, Отчет третьего раунда о Литве, §70, <http://goo.gl/173O7y>.

Казахстан предоставил протокол заседания от 14 марта 2017 года межведомственной рабочей подгруппы, образованной при Генеральной прокуратуре по мониторингу и обобщению практики применения норм Уголовного и Уголовно-процессуального законодательства, в котором это решение закреплено.

Согласно методологии четвертого раунда мониторинга, при рекомендации, которая требует, чтобы страна рассмотрела возможность принятия определенных мер, «полностью выполненной» будет считаться рекомендация, если страна продемонстрирует, что возможность введения предлагаемых мер была рассмотрена на официальном уровне (в виде проекта документа, публичной дискуссии и др.), и было принято официальное решение на основе такого рассмотрения о целесообразности введения или отказе.

**Вывод:** Эта часть рекомендации была выполнена полностью.

### **Новая рекомендация № 17**

- 1. Привести положения об уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в соответствии с международными стандартами, а именно установить уголовную ответственность за:**
  - 1) обещание, предложение взятки, принятие обещания или предложения взятки, а также за просьбу взятки как оконченные составы коррупционных преступлений в публичном и частном секторах;**
  - 2) дачу взятки и коммерческий подкуп в пользу третьих лиц;**
  - 3) торговлю влиянием.**
- 2. Установить в Уголовном кодексе, что предметом коррупционных преступлений является неправомерное преимущество, четкое определение которого должно охватывать как имущественные, так и любые другие (в т.ч. неимущественные) блага.**
- 3. Включить присяжных в число субъектов ответственности за коррупционные преступления.**

**3. 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 Отчете 3-го раунда мониторинга было признано, что определение уголовной ответственности за отмывание денег в новом УК 2014 г. в части перечня действий, которые криминализированы, 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. Согласно отчету, такое положение прямо противоречило 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 преступления<sup>143</sup>.

8 апреля 2016 года принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам арбитража», который включает в себя внесение поправок в статью 3 и 218 Уголовного кодекса, в части исключения из диспозиции слов «если эти деяния совершены в значительном размере» (2000 МРП) и в статью 1 Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части приведения понятия «Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем» в соответствии со статьей 218 Уголовного

<sup>143</sup> См.: [http://eurasiangroup.org/Rekomendacii\\_FATF.pdf](http://eurasiangroup.org/Rekomendacii_FATF.pdf).

кодекса. Таким образом, несоответствие положений Уголовного кодекса и Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» устранены.

В Отчете 3-го раунда мониторинга было отмечено, что анализ диспозиции ст.218 УК РК показывал 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.

С того времени диспозиция ст. 218 УК РК была изменена и противоречие было устранено («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 правонарушений, либо владение и использование такого имущества, 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 правонарушений, а равно посредничество в легализации денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем»).

**Вывод: эта часть рекомендации была полностью выполнена.**

#### *Практика применения.*

**Таблица 20. Статистика уголовного преследования отмывания денег в 2014-2016 гг.**

	2014				2015				2016			
	зарегистрировано	направлено суд	прекращено по не реабилитирующим основаниям	Вынесено обвинительный приговор суда	зарегистрировано	направлено суд	прекращено по не реабилитирующим основаниям	Вынесено обвинительный приговор суда	зарегистрировано	направлено суд	прекращено по не реабилитирующим основаниям	Вынесено обвинительный приговор суда
Отмывание денег (ст. 218 УК РК)	96	113	13	11	54	22	-	4	64	56	1	1

Источник: информация, предоставленная Генеральной прокуратурой Казахстана<sup>144</sup>.

Дополнительный вопрос, который рассматривается в ходе мониторинга СПД, это автономный характер отмывания денег, что означает, что отмывание доходов от коррупционной деятельности должно быть самостоятельным составом преступления, не зависящим от наличия судимости за предикатное преступление. Как отмечалось в Итоговом отчете СПД, почти у всех стран СПД возникают трудности с соблюдением этого стандарта. Хотя это и не требуется соответствующими уголовно-правовыми нормами, судебная практика по делам об отмывании денег обычно требует наличия судимости за предикатное преступление или, по крайней мере, чтобы предикатное преступление и отмывание денег подлежали совместному уголовному преследованию и судебному

<sup>144</sup> Казахстан также предоставил данные Министерства финансов, которые отличаются от данных Генеральной прокуратуры. Согласно данным Министерства финансов, например, в 2015 году было вынесено 8 обвинительных приговоров по этой статье, а в 2016 году – 9.

разбирательству. Поэтому часто в уголовном порядке преследуется только отмывание собственных доходов, а прочие виды отмывания доходов от коррупционной деятельности не преследуются<sup>145</sup>.

Это проблема присуща и Казахстану, что также может объяснять тенденцию уменьшения количества приговоров в делах по отмыванию денег (см. выше). Поэтому рекомендуется в законодательстве прямо закрепить возможность вести уголовное преследование по делам об отмывании денег отдельно от преследования по предикатному преступлению (см. примеры законодательства Украины и Таджикистана)<sup>146</sup>.

### Новая рекомендация № 18

- 1. Установить прямо в законодательстве возможность привлечения к ответственности за легализацию (отмывание) денег без необходимости предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших предикатные преступления.**
- 2. Провести обучение следователей, прокуроров и судей по вопросам автономной ответственности за отмывание денег согласно международным стандартам.**

**4. 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.**

Как отмечается в ответах властей Казахстана, при разработке нового проекта УК РК членами МВРГ единогласно принято решение о том, что введение уголовной ответственности юридических лиц нецелесообразно ввиду отсутствия у юридического лица личной виновной ответственности, что является обязательным признаком состава преступления и может привести к серьезным негативным последствиям для экономики страны. По мнению членов рабочей группы, 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, могут не оправдаться инвестиционные ожидания экономики Казахстана, поскольку полученные отечественными и иностранными бизнесменами доходы не будут вкладываться в развитие собственного производства.

Более того, Казахстан отметил, что ни один международный акт, ратифицированный Республикой Казахстан, прямо не предусматривает установления уголовной ответственности организаций. В

<sup>145</sup> Итоговый отчет ОЭСР/СПД по результатам Третьего раунда мониторинга, 2016, доступен на <https://goo.gl/XuWcTe>.

<sup>146</sup> В Таджикистане в статье 262 Уголовного кодекса особо оговаривается (Примечание № 9), что уголовная ответственность за преступление по отмыванию полученных незаконным образом доходов наступает независимо от того, был ли правонарушитель привлечен к уголовной ответственности за основное (предикатное) преступление, в результате которого получены незаконные средства. В октябре 2014 г. парламент Украины утвердил новую редакцию закона об отмывании денег, который вступил в силу в феврале 2015 г. Новым законом внесены важные изменения в Уголовный процессуальный кодекс Украины (ст. 216), в соответствии с которыми преследование по делам об отмывании денег проводится без предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших предикатные преступления, в частности по делам, в которых: 1) предикатное преступление совершено за пределами Украины, а отмывание денег – на территории Украины; 2) факт предикатного преступления установлен судом соответствующими процедурными решениями.

частности, согласно статье 26 Конвенции ООН против коррупции при условии соблюдения правовых принципов ответственность юридических лиц в Государстве-участнике может быть уголовной, гражданско-правовой или административной. В связи с тем, что данная норма Конвенции не является императивным предписанием, действительно разрешение этого вопроса оставляется на усмотрение государства-участника Конвенции, который должен решать его с учетом действующей правовой системы. При этом, главным в данном случае является обеспечение государством-участником применения «в отношении юридических лиц эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций». Аналогичные положения предусмотрены Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма и Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности.

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. Вместе с тем в дальнейшем законопроект был отозван из Мажилиса Парламента постановлением Правительства Республики Казахстан от марта 2012 года. Как отмечено в официальной информации Казахстана, «итоги почти двухлетней работы по законопроекту показали, что депутатский корпус не пришел к однозначному мнению. При этом, противниками введения института уголовной ответственности юридических лиц 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.»

Кроме того, по мнению властей Казахстана, КоАП РК уже предусматривает ответственность юридического лица (штраф; лишения лицензии, специального разрешения, приостановления его действия; приостановления или запрещения их деятельности).

Относительно ссылки на КоАП, 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.»*

В новом Кодексе 2014 аналогичные положения содержатся в статье 678 КоАП.

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 Совета Европы - 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 преступления<sup>147</sup>.

Важно 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.

**Вывод: эта часть рекомендации Казахстаном не была выполнена.**

### **Новая рекомендация № 19**

***Установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерны совершенному преступлению, согласно международным стандартам и передовым примерам практики.***

#### **5. 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.**

В своем промежуточном отчете от сентября 2016 г.<sup>148</sup>, Казахстан отметил, что анализ применения положений о деятельном раскаянии в административном и уголовном производстве был проведен, в результате чего соответствующие изменения предусмотрены в новых Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях. В новой редакции КоАП, принятой в 2014 году, статья, предусматривающая освобождение от административной ответственности в связи с деятельным раскаянием была исключена (статья 67 старой редакции КоАП).

По мнению властей Казахстан, нормы статьи 65 УК РК «Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием» распространяются на коррупционные преступления, поскольку реально помогают следствию в их раскрытии.

Относительно анализа применения деятельного раскаяния, Казахстан повторил доводы, которые приводились во время 3-го раунда мониторинга (см. Отчет по Казахстану, стр. 52-54). Как было отмечено в Отчете о 3-м раунде мониторинга, Отчет 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 взякополучателя 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 преступление.

Казахстан провел определенный анализ применения положений о деятельном раскаянии в административном и уголовном производстве и даже предусмотрел определенные изменения в новых УК и КоАП. Однако, при этом не были рассмотрены конкретные замечания, которые содержались в Отчетах о втором раунде и третьем раунде мониторинга, и проведенный анализ эти вопросы не охватывал.

<sup>147</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 83.

<sup>148</sup> Доступен по ссылке <https://goo.gl/DEfaz5>.

Как отмечается в Итоговом отчете Сети ОЭСР за 2013-2015 гг., если принимается решение оставить в законодательстве положения в части деятельного раскаяния, следует предусмотреть определенные гарантии против возможных злоупотреблений его использования:

- 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 взятокодатель обязан сотрудничать с компетентными органами и оказывать содействие в уголовном преследовании взятокополучателя;
- оно не должно применяться в случае, если взятка было инициирована самим взятокодателем;
- взятка не должна возвращаться взятокодателю, а должна быть конфискована в обязательном порядке.

Статья 65 предусматривает, что 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.

Кроме того, в Казахстане, как и в некоторых других странах региона, кроме статьи об освобождении от ответственности в связи с деятельным раскаянием, действует положение (примечание 2 к статье 367 УК) об освобождении от ответственности лица, давшего взятку, если в отношении него имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, или если это лицо добровольно сообщило правоохранительному или специальному государственному органу о даче взятки.

Таким образом, для преступления дачи взятки существует два конкурирующих положения об освобождении ответственности. При этом статья 65 является намного шире и содержит перечень оснований для освобождения от ответственности. В целом, по мнению группы по мониторингу, можно сохранить примечание 2 к статье 367, но следует привести его в соответствие с международными стандартами (см. выше). При этом, нет необходимости распространять положения статьи 65 УК на коррупционные преступления, поскольку эта статья содержит слишком широкие и нечеткие основания для освобождения от ответственности. С точки зрения преследования коррупционных преступлений главной ценностью положения о деятельном раскаянии является стимулирование сообщений о получении или просьбе неправомерного преимущества и выявления таким образом коррупционного деяния, которое в ином случае было бы тяжело или невозможно выявить. С этой ролью может справиться примечание 2 к статье 367 (после его приведения в соответствие со стандартами). Таким образом, рекомендуется исключить действие статьи 65 УК на коррупционные преступления.

Освобождение от ответственности при вымогательстве согласно примечанию к статье 367 УК также является проблематичным, поскольку оно предусмотрено даже в ситуации, когда взятокодатель не сообщил о факте вымогательства<sup>149</sup>. Согласно определению вымогательства в законодательстве Казахстана (пункт 11 Нормативного постановления Верховного суда №5), вымогательство означает требование лицом взятки под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам взятокодателя или представляемых им лиц, либо умышленное создание таких условий, при которых он вынужден дать взятку с целью предотвращения вредных последствий для правоохраняемых интересов. В своем докладе по **Латвии** Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества выразила обеспокоенность тем, что многие лица, которые совершают подкуп иностранных чиновников, могут претендовать на иммунитет от судебного преследования в качестве жертв вымогательства. Латвийское уголовное законодательство «определяет вымогательство как требование взятки, связанное с угрозами нанести вред» законным интересам «человека, который вполне может включать в себя интересы экономического характера. Таким образом, будет достаточной угрозой со стороны иностранного должностного лица нарушить договор или отказать в

---

<sup>149</sup> См., например, ГРЕКО (2010), Отчет о третьем раунде оценивания Армении, §90, <http://goo.gl/FTPOnB>.



участии в тендере<sup>150</sup>.

Кроме того, согласно стандартам Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, деятельное раскаяние не должно применяться 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, получившего взятку, гарантий того, что оно подвергнется уголовному преследованию, нет. «Если это имеет место, данный механизм защиты бесполезен: факт преступления может стать известным, но правонарушители остаются безнаказанными и цели правосудия остаются нереализованными»<sup>151</sup>.

**Практика применения.** В ответах на вопросник Казахстан привел такие данные по Антикоррупционной службе:

**Таблица 21. Количество уголовных дел, закрытых в связи с деятельным раскаянием**

	Прекращено дел по статье 65 УК РК	Применено пункт 2 примечания к статье 367 УК (освобождение от ответственности)
2014	51	0
2015	178	71
2016	178	81

Источник: данные органов власти Казахстана.

**Вывод:** эта часть рекомендации Казахстаном не была выполнена.

**В целом, рекомендацию 2.1.-2.2. Казахстан выполнил частично.**

#### **Новая рекомендация № 20**

- 1. Исключить из сферы действия статьи 65 Уголовного кодекса («Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием») коррупционные преступления.**
- 2. Привести примечание к статье 367 Уголовного кодекса («Дача взятки») в соответствие с международными стандартами оснований для освобождения от ответственности в случае добровольного сообщения правоохранительному органу и в случае вымогательства.**
- 3. Исключить возможность освобождения от ответственности согласно примечанию к статье 367 Уголовного кодекса в случае дачи взятки иностранному должностному лицу.**

**Рекомендация 2.3.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

- 1. 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.**
- 2. Установить уголовную ответственность иностранных должностных лиц за все составы взяточничества, а также определить понятие таких лиц в соответствии с международными стандартами.**

<sup>150</sup> ОЭСР/РГБП (2014), Фаза 1, Отчет по Латвии, §76, <http://goo.gl/Oh8U5I>.

<sup>151</sup> ОЭСР/РГБП (2005), Фаза 2 Отчета по Словакии, §160, <http://goo.gl/Yw2Mxe>.

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

В Уголовном кодексе и Законе «О противодействии коррупции» (принят в ноябре 2015 г.) приведены в соответствие определения субъектов коррупционных правонарушений, а именно:

- лицо, занимающее ответственную государственную должность;
- должностное лицо;
- лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций;
- лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций

Определения указанных понятий в Законе «О противодействии коррупции» приведены в соответствие с новым Уголовным Кодексом.

**Вывод: эта часть рекомендации Казахстаном полностью выполнена.**

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

Эта рекомендация предыдущих раундов мониторинга была не выполнена в части присяжных заседателей. Последние не являются государственными служащими и их нельзя отнести ни к одной из категорий, охваченных определениями в Уголовном кодексе. 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, присяжные заседатели не охвачены положениями об ответственности за коррупционные правонарушения и эта часть рекомендации выполнена лишь частично.

В ответах на вопросник 4-го раунда мониторинга власти Казахстана сообщили, что Антикоррупционной службой рассмотрены предложения Генеральной прокуратуры по реализации рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией с изучением судебно-следственной практики и анализом международного и национального законодательств. Предложения о включении присяжных заседателей в перечень лиц, на которых распространяется антикоррупционное законодательство, поддерживаются. В аспекте усиления гарантий соблюдения прав граждан и обеспечения верховенства закона при отправлении правосудия, отнесение присяжных заседателей к субъектам коррупционных правонарушений является обоснованным и своевременным. Далее отмечается, что данное изменение можно реализовать, расширив перечень лиц, приравненных к уполномоченным на выполнение государственных функций в п.28 ст.3 УК.

**Вывод: эта часть рекомендации Казахстаном не была выполнена, поскольку соответствующие изменения пока что не были внесены в Уголовный кодекс.**

**Новая рекомендация относительно этого вопроса включена в рекомендацию № 17 выше.**

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

В соответствии со статьей 366 Уголовного кодекса РК 2014 года предусмотрена уголовная ответственность за получение 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.

Согласно статье 367 Уголовного кодекса предусмотрена уголовная ответственности за дачу взятки должностным лицом иностранного государства или международной организации лично или через посредника

В соответствии с пунктом 2 Нормативного постановления Верховного суда от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений», должностные лица иностранного государства или международной организации являются субъектами коррупционных преступлений.

Согласно пункту 3 указанного постановления к должностным лицам иностранного государства или международной организации, указанным в статьях 366, 367 Уголовного кодекса, относятся лица, признаваемые таковыми международными договорами Республики Казахстан в области противодействия коррупции. Должностным лицом иностранного государства признается 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, предприятия. Должностным лицом международной организации признается международный гражданский служащий или любое лицо, уполномоченное такой организацией действовать от ее имени.

Таким образом, это Нормативное постановление Верховного суда восполняет пробел в Уголовном кодексе, который не содержит определения указанных лиц.

В целом, следует приветствовать распространение положений о взяточничестве на должностных лиц иностранного государства или международной организации, а также включение в законодательство Казахстана определения иностранных должностных лиц.

Указанное определение отображает соответствующее положение Конвенции ООН против коррупции. Однако такое определение может не в полной мере охватывать всех соответствующих субъектов, которые прямо предусмотрены другими международными документами.

Как отмечалось в Итоговом отчете по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, в соответствии с международными договорами определение иностранного публичного должностного лица должно включать следующие группы лиц:

1. Лиц, занимающих законодательную, административную или судебную должность в иностранном государстве, (независимо от того, избирается данное лицо или назначается; занимает свою должность постоянно или временно; оплачивается его труд или нет; независимо от высоты положения)<sup>152</sup>;
2. Должностные лица и агенты международных публичных организаций (в том числе уполномоченные такими организациями действовать от их имени)<sup>153</sup>;
3. Лица, исполняющие публичные функции (напр., для публичного агентства или публичного предприятия)<sup>154</sup>;
4. Члены парламентских ассамблей международных и наднациональных организаций<sup>155</sup>;
5. Лица, занимающие судебные должности или должностные лица международного суда<sup>156</sup>;

<sup>152</sup> Конвенция ОЭСР, ст. 1.4(a); Конвенция СЕ, ст. 1 и 6, Пояснительный доклад, §28; КПК ООН, ст. 2(a)(i), (b).

<sup>153</sup> Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(c).

<sup>154</sup> Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(a)(ii), (b).

<sup>155</sup> Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 10. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна быть членом такой международной или наднациональной организации. Однако, Антикоррупционная конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

<sup>156</sup> Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 11; Пояснительный доклад к Конвенции СЕ, §63. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна признать юрисдикцию такого суда. Если считать международный суд

6. Лица, оказывающие публичные услуги (такие как нотариусы, адвокаты и аудиторы)<sup>157</sup>;
7. Третейские судьи национальных и иностранных арбитражных (третейских) судов<sup>158</sup> и
8. Присяжные заседатели в судебной системе другой страны<sup>159</sup>.

Лица, указанные в пунктах 4-8 перечня выше, не охвачены прямо в определении, которое содержится в Нормативном постановлении Верховного Суда Казахстана.

В своих письменных комментариях Казахстан не согласился с данным выводом. По мнению властей Казахстана, использованная в Нормативном постановлении формулировка в полной мере охватывает не только лиц, указанных в международных договорах, но и других, занимающих большое многообразие любых должностей в иностранном государстве и международной организации.

Поскольку практика применения соответствующих положений отсутствует, предполагаемое широкое толкование формулировки в Нормативном постановлении не может быть подтверждено. С целью устранения неопределенности и однозначного распространения положений о подкупе иностранных должностных лиц на всех лиц, которые должны быть охвачены согласно международным стандартам, следует внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс или Нормативное постановление Верховного суда РК.

Действие уголовного законодательства в отношении лиц, совершивших уголовное правонарушение на территории Республики Казахстан, регламентированы статьями 7-8 УК РК:

1. Лицо, совершившее уголовное правонарушение на территории Республики Казахстан, подлежит ответственности по настоящему Кодексу.
2. Уголовным правонарушением, совершенным на территории Республики Казахстан, признается деяние, которое начато или продолжилось либо было окончено на территории Республики Казахстан. Действие настоящего Кодекса распространяется также на уголовные правонарушения, совершенные на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Республики Казахстан.
3. Лицо, совершившее уголовное правонарушение на судне, приписанном к порту Республики Казахстан и находящемся в открытом водном или воздушном пространстве вне пределов Республики Казахстан, подлежит уголовной ответственности по настоящему Кодексу, если иное не предусмотрено международным договором Республики Казахстан. По настоящему Кодексу уголовную ответственность несет также лицо, совершившее уголовное правонарушение на военном корабле или военном воздушном судне Республики Казахстан, независимо от места его нахождения.
4. Вопрос об уголовной ответственности дипломатических представителей иностранных государств и иных граждан, которые пользуются иммунитетом, в случае совершения этими лицами уголовного правонарушения на территории Республики Казахстан разрешается в соответствии с нормами международного права.
5. Граждане Республики Казахстан, совершившие уголовное правонарушение за пределами Республики Казахстан, подлежат уголовной ответственности по Уголовному кодексу Республики Казахстан, если совершенное ими деяние признано уголовно наказуемым в государстве, на территории которого оно было совершено, и если эти лица не были осуждены в другом государстве. При осуждении указанных лиц наказание не может превышать верхнего предела санкции,

---

«международной организацией», то Антикоррупционная конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

<sup>157</sup> КПК ООН, ст. 2(а)(ii). Обратите внимание, что идея о том, что лицо, оказывающее “публичную услугу” является публичным должностным лицом, входит в состав определения “публичного должностного лица” в КПК ООН, но не входит явным образом в состав определения “иностранного публичного должностного лица” в КПК ООН.

<sup>158</sup> Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 1, 2 и 4; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §9. Среди стран СПД, Армения, Азербайджан, Грузия и Украина являются сторонами Дополнительного протокола.

<sup>159</sup> Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 6; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §37.

предусмотренной законом того государства, на территории которого было совершено уголовное правонарушение. На тех же основаниях несут ответственность иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, в случаях, когда они не могут быть выданы иностранному государству для привлечения к уголовной ответственности или отбывания наказания в соответствии с международным договором Республики Казахстан.

6. Иностранцы, а также лица без гражданства, постоянно не проживающие на территории Республики Казахстан, совершившие преступление за пределами Республики Казахстан, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу в случаях, если это деяние направлено против интересов Республики Казахстан, и в случаях, предусмотренных международным договором Республики Казахстан, если они не были осуждены в другом государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории Республики Казахстан.

В связи с правилами определения юрисдикции в Казахстане можно отметить следующее:

- 1) Требование, что граждане Республики Казахстан, совершившие уголовное правонарушение за пределами Республики Казахстан, подлежат уголовной ответственности по Уголовному кодексу Республики Казахстан, только если совершенное ими деяние признано уголовно наказуемым в государстве, на территории которого оно было совершено, является чрезмерным. Это снижает эффективность преследование подкупа иностранных должностных в государствах, где такая ответственность не предусмотрена<sup>160</sup>.
- 2) Ответственность за деяния, совершенные за границей должна распространяться не только на граждан Казахстана, но и лиц, постоянно проживающих на территории Казахстана.
- 3) Норма о том, что иностранцы, а также лица без гражданства, постоянно не проживающие на территории Республики Казахстан, совершившие преступление за пределами Республики Казахстан, подлежат уголовной ответственности по Уголовному кодексу Казахстана в случаях, если это деяние направлено против интересов Республики Казахстан, является нечеткой, поскольку не определено, что является «деянием, направленным против интересов Республики Казахстан». Например, может ли коррупционное преступление само по себе считаться таким, которое направлено против интересов Республики Казахстан, или же должен присутствовать дополнительный элемент связи с Казахстаном – и если да, то какой именно<sup>161</sup>.

В своих письменных комментариях Казахстан предоставил ссылку на Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», где под национальными интересами Республики Казахстан понимается совокупность законодательно признанных политических, экономических, социальных и других потребностей Республики Казахстан, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать защиту прав человека и гражданина, ценностей казахстанского общества и основ конституционного строя. Однако, нет подтверждение, что это определение будет применяться в рамках уголовного законодательства, а также каким образом оно будет использоваться для рассмотрения коррупционных правонарушений (см. предыдущий абзац).

- 4) Следует разъяснить, существует ли юрисдикция Казахстана в случае, когда преступления совершались двумя и более сообщниками и один из сообщников совершил часть преступления на территории Казахстана, но преступление было завершено вне территории Казахстана. Также следует разъяснить, достаточно ли для установления юрисдикции Казахстана, если только подготовительная часть совершения преступления была

---

<sup>160</sup> См., например, отчет ОЭСР/РГБП (2002), Фаза 2, Отчет по Финляндии, стр. 25, <https://goo.gl/u9o2vB>, и отчет ОЭСР/РГБП (2008), Фаза 2, Отчет по Эстонии, § 158, <https://goo.gl/n8a4Dg>, где похожий подход критиковался Рабочей группой ОЭСР. См. также пример Польши, где подкуп иностранных должностных лиц исключен из-под действия требования о двойной криминализации для установления юрисдикции (отчет ОЭСР/РГБП (2007), Фаза 2, Отчет по Польше, § 143, <https://goo.gl/vawTMT>).

<sup>161</sup> См., например, вопросы, которые подымались в связи со схожим положением в Уголовном кодексу Российской Федерации Рабочей группой ОЭСР по вопросам борьбы с подкупом иностранных должностных лиц. ОЭСР/РГБП (2014), Фаза 2, Отчет по Российской Федерации, §178-1799, <https://goo.gl/EJ1LD6>.

осуществлена на его территории (например, если с территории Казахстана был осуществлен телефонный звонок или отправлено сообщение электронной почты с предложением о даче взятки).

Казахстану следует рассмотреть примеры передовой практики установления **универсальной юрисдикции** за коррупционные преступления. Например, согласно статьи 7 Уголовного кодекса Литвы, на перечень преступлений, которые предусмотрены международными договорами, в том числе на активное взяточничество, распространяется универсальная юрисдикция, которая означает, что Литва имеет юрисдикцию преследовать в уголовном порядке активное взяточничество независимо от гражданства и/или места проживания обвиняемого, независимо от места совершения преступления и независимо от того, установлена ли ответственность за такое преступление в стране, где оно было совершено<sup>162</sup>.

Казахстану рекомендуется рассмотреть возможность установления такой универсальной юрисдикции либо путем широкого толкования понятия «деяние направлено против интересов Республики Казахстан», чтобы оно охватывало все коррупционные преступления как правонарушения, которые предусмотрены международными обязательствами Казахстана, либо путем введения дополнительных норм.

**Практика применения.** В антикоррупционной службе за 2014-2016 гг. уголовных дел по даче взятки иностранному должностному лицу не велось.

**Вывод:** эту часть рекомендации Казахстан в основном выполнил.

**В целом, рекомендацию 2.3. Казахстан выполнил в основном.**

#### **Новая рекомендация № 21**

- 1. Расширить определение иностранных должностных лиц согласно международным стандартам.*
- 2. Рассмотреть возможность установления универсальной юрисдикции для случаев подкупа иностранных должностных лиц и других коррупционных преступлений, а именно установления юрисдикции над такими преступлениями независимо от гражданства лица, совершившего преступление, или места его совершения.*
- 3. Устранить требование взаимной уголовной ответственности для ответственности граждан Казахстана, совершивших коррупционное преступление в иностранном государстве.*
- 4. Провести обучение следователей, прокуроров, судей, представителей дипломатических миссий Казахстана по вопросам эффективного выявления, расследования, преследования и судебного рассмотрения уголовных дел о подкупе иностранных должностных лиц.*

#### **Конфискация**

##### **Рекомендация 2.4.-2.5. Отчета о третьем раунде мониторинга Казахстана:**

- ... 2. Предусмотреть обязательную конфискацию за все составы коррупционных преступлений. Рассмотреть возможность введения в действие положений Уголовного кодекса 2014 года о конфискации ранее запланированного срока.*
- 3. Предусмотреть конфискацию у третьих лиц, которые знали или должны были знать о преступном происхождении имущества, а также защиту добросовестных приобретателей имущества, которое подлежит конфискации.*

<sup>162</sup> ОЭСР/РГБП (июнь 2017 г.), Фаза 1, Отчет по Литве, §69, <https://goo.gl/b9Chsp>.

***Предусмотреть обязательную конфискацию за все составы коррупционных преступлений. Рассмотреть возможность введения в действие положений Уголовного кодекса 2014 года о конфискации ранее запланированного срока.***

Согласно ранее действовавшему Уголовному кодексу 1997 года, под конфискацией имущества понималось 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 подлежало, кроме собственности осужденного, имущество, добытое преступным путем либо приобретенное на средства, добытые преступным путем, переданное осужденным в собственность других лиц. Конфискация как дополнительное наказание могло быть назначено только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК. Конфискация была предусмотрена как санкция не за все, а только за квалифицированные составы получения и дачи взятки, коммерческого подкупа.

Кроме того, Уголовно-процессуальным кодексом 1997 года была предусмотрена так называемая специальная (или процессуальная) конфискация, которая применялась 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 был быть решен вопрос о вещественных доказательствах. Вещественными доказательствами могли быть предметы, если были 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 подлежали конфискации; деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, по приговору суда подлежали обращению в доход государства.

Согласно новому Уголовному кодексу РК 2014 года, предмет конфискации как дополнительного наказания суживается. Под конфискацией понимается принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства имущества, находящегося в собственности осужденного, добытого преступным путем либо приобретенного на средства, добытые преступным путем, а также имущества, являющегося орудием или средством совершения уголовного правонарушения. Как было отмечено в Отчете 3-го раунда, ограничение предмета конфискации – это правильный подход, поскольку конфискация всего имущества осужденного является непропорциональной мерой.

Конфискации, согласно УК 2014 г., 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;
- 5) переданное осужденным в собственность других лиц.

Если конфискация определенного предмета, входящего в имущество, которое подлежит конфискации, 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.

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, притекающих из доходов от преступлений. Однако, Отчет 3-го раунда рекомендовал дополнить

УК 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.

В связи с этим, следует приветствовать разработку Министерством юстиции РК законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты права собственности и арбитража», которым предусмотрены поправки в части совершенствования норм уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, регулирующих вопросы назначения наказания в виде конфискации имущества, исполнения приговоров в указанной части, снятия обременений (ареста) с конфискованного имущества путем конкретизации отдельных норм. В частности, законопроектом уточнено, что из собственности третьих лиц может быть изъято только имущество, которое имеет преступное происхождение, либо используется для финансирования или в качестве средства и орудия преступной деятельности. В настоящее время, законопроект внесен в Правительство, согласован со всеми заинтересованными государственными органами.<sup>163</sup>

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.

В Отчете 3-го раунда было также поставлено 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.

Отчет 3-го раунда мониторинга критиковал положения Уголовного кодекса 2014 о том, что новые нормы о конфискации должны были вводиться в действие только с 1 января 2018 года (в отличие от остальных положений кодекса, которые были введены в действие с 1 января 2015 года). Поэтому следует приветствовать то, что в ноябре 2015 года в Заключительные положения были внесены изменения и срок введения в действие норм о конфискации был перенесен на 1 января 2016 г., как и рекомендовалось.

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

---

<sup>163</sup> Текст законопроекта не анализировался в рамках этого раунда мониторинга.



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).

Положения главы 71 Уголовно-процессуального кодекса о порядке осуществления производства о конфискации имущества, полученного незаконным путем, до вынесения приговора вводятся в действие с 1 января 2018 года.

Сохранена также **процессуальная конфискации** в порядке действующей статьи 118 УПК, согласно которой при вынесении решения о прекращении уголовного дела или вынесении приговора должен быть решен вопрос о вещественных доказательствах. При этом:

- 1) орудия уголовного правонарушения подлежат конфискации в судебном порядке или передаются в соответствующие учреждения определенным лицам или уничтожаются;
- 2) вещи, запрещенные к обращению или ограниченные в обращении, подлежат передаче в соответствующие учреждения или уничтожаются;

3) вещи, не представляющие ценности и которые не могут быть использованными, подлежат уничтожению, а в случае ходатайства заинтересованных лиц или учреждений могут быть выданы им;

4) деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, а также предметы незаконного предпринимательства и контрабанды по решению суда подлежат обращению в доход государства; остальные вещи выдаются законным владельцам, а при не установлении последних переходят в собственность государства. В случае спора о принадлежности этих вещей спор подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства;

5) документы, являющиеся вещественными доказательствами, остаются при деле в течение всего срока хранения последнего либо передаются заинтересованным физическим или юридическим лицам в порядке, предусмотренном частью четвертой статьи 120 настоящего Кодекса.

По сути, статья 118 УПК воспроизводит положения статьи 48 УК, т.к. обе они предусматривают конфискацию в доход государства денег и иных ценностей (имущества), нажитых преступным путем, а также орудий (средств) уголовного правонарушения.

В ответах на вопросник приведен следующий анализ положений законодательства Казахстана о конфискации:

В отличие от прежнего уголовного законодательства (ст. 51 УК) в статье 48 УК не предусмотрена конфискация имущества, приобретенного подсудимым законным путем, и не отражено, за какие преступления может быть назначена конфискация имущества. Вследствие этого суд может применить конфискацию имущества только в случае, если данный вид дополнительного наказания предусмотрен санкцией статьи (части статьи), по которой квалифицировано преступление, и в отношении денег и иного имущества, перечисленных в ч. 2 и 3 ст. 48 УК.

Находящееся в собственности осужденного или переданное им другим лицам имущество, приобретенное законным путем, конфискации не подлежит.

Общий правовой анализ норм о конфискации имущества позволяет сделать вывод, что этой мере наказания присущи специальные функции: функция лишения виновного собственного имущества, в том числе полученного в результате уголовного правонарушения; функция восстановления и упорядочивания нормативной основы отношений собственности и нормальной экономической деятельности; функция устранения экономической основы терроризма, экстремизма и организованной преступности; функция изъятия орудия и иных средств совершения преступлений; функция обеспечения возмещения ущерба, причиненного преступлением; фискальная функция, то есть обращение вышеуказанного имущества в собственность государства.

**Вывод: Эта часть рекомендации выполнена частично (в части переноса введения в действие норм о конфискации).**

***Предусмотреть конфискацию у третьих лиц, которые знали или должны были знать о преступном происхождении имущества, а также защиту добросовестных приобретателей имущества, которое подлежит конфискации.***

Изменения от ноября 2015 г. дополнили предмет конфискации в ст. 48 УК, распространив конфискацию на имущество, «переданное осужденным в собственность других лиц». Это частично отвечает рекомендации СПД о конфискации у третьих лиц. Однако, как представляется, внесенных изменений недостаточно, поскольку в рекомендации речь шла о «конфискации у третьих лиц, которые знали или должны были знать о преступном происхождении имущества, а также защиту добросовестных приобретателей имущества, которое подлежит конфискации».

В своем промежуточном отчете в сентябре 2016 года Казахстан также ссылался на положения гражданского законодательства. В соответствии со статьей 261 Гражданского кодекса, если имущество возмездно приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не должен был знать (добросовестный приобретатель), то собственник вправе истребовать это имущество от приобретателя лишь в случае, когда имущество утеряно собственником или лицом, которому имущество было передано собственником во владение, либо похищено у того или другого, либо выбыло из их владения иным путем помимо их воли. Однако,

если имущество приобретено безвозмездно от лица, которое не имело права его отчуждать, собственник вправе истребовать имущество во всех случаях.

Эти положения Гражданского кодекса, как представляется, не применимы к процедуре конфискации по уголовному законодательству.

**Вывод: Эта часть рекомендации выполнена частично.**

**Практика применения.** Органы власти Казахстана предоставили следующие статистические данные.

**Таблица 22. Статистика конфискации в делах о коррупционных преступлениях за 2014-2016 гг. (кол-во дел)**

Преступление	2014 год	2015 год	2016 год
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (п.2) ч.3 ст.189 УК РК)	14	16	57
Мошенничество (п.2) ч.3 ст.190 УК РК)	63	60	84
Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем (п.1) ч.3 ст.218 УК РК)	Нет данных	Нет данных	2
Злоупотребление должностными полномочиями (ст.361 УК РК)	35	46	86
Превышение власти или должностных полномочий (п.3) ч.4 ст.362 УК РК)	17	6	22
Получение взятки (ст.366 УК РК)	107	250	376
Дача взятки (ст.367 УК РК)	44	35	59
Посредничество во взяточничестве (ст.368 УК РК)	1	7	24

Источник: данные, предоставленные Генеральной прокуратурой РК.

Анализ приведенной ниже статистики показывает, что размер арестованного и конфискованного имущества по основным коррупционным преступлениям падает. Это особенно показательно на примере конфискованного имущества по статье «Получение взятки»: 7,6 млн. евро в 2014 году, 1,1 млн. евро в 2015 году и лишь 481 тыс. евро в 2016 году. При этом большая часть арестованного и конфискованного имущества приходится на такие преступления как присвоение или растрата вверенного чужого имущества, а также злоупотребление должностными полномочиями. В целом, можно отметить относительно небольшие объемы арестованного (конфискованного) имущества, принимая во внимания размер экономики Казахстана.

Как отмечалось в предоставленной властями Казахстана информации, проблемой, связанной с применением норм о конфискации, является возможное отчуждение имущества до наложения ареста в связи с длительностью процедуры (направление запросов в уполномоченный орган, сбор материалов в прокуратуру и потом в суд). Обыск производится с целью обнаружения и изъятия предметов или документов, имеющих значение для дела, в том числе обнаружения имущества, подлежащего аресту. В целях обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества лицо, осуществляющее досудебное расследование, обязано принять меры по наложению ареста на имущество. В соответствии со ст. 254 УПК РК обыск и выемка производятся лицом, осуществляющим досудебное расследование, по мотивированному постановлению. Постановление о производстве обыска, а также выемке документов должно быть санкционировано следственным судьей в порядке, предусмотренном частями 13-1, 13-2, 13-3 и 13-4 ст. 220 УПК РК. Таким образом, лицо, осуществляющее досудебное расследование, выносит постановления о возбуждении ходатайства перед судом и направляет его прокурору. Одним из способов решения этой проблемы может быть санкционирование производства обыска, выемки документов, наложения ареста на имущество непосредственно следственным судьей.

В то же время, УПК Казахстана (ст. 161) содержит ряд положений, который уже позволяют следственному органу оперативно ограничивать распоряжение имуществом в случае угрозы его сокрытия:

- В случаях, не терпящих отлагательства, лицо, осуществляющее досудебное расследование, вправе с согласия прокурора установить временное ограничение на распоряжение имуществом на срок не более десяти суток.

- В случаях, когда имеются основания полагать, что имущество, подлежащее аресту, может быть сокрыто или утрачено, лицо, осуществляющее досудебное расследование, вправе вынести постановление о приостановлении совершения сделок и иных операций с имуществом либо оно может быть изъято до получения санкции суда с уведомлением прокурора и суда в течение двадцати четырех часов.

Поэтому рекомендуется дополнительно изучить вопрос эффективности процедуры ареста имущества, которое может подлежать конфискации, и внести соответствующие изменения в случае необходимости.

**Таблица 23. Статистика ареста и конфискации имущества по отдельным коррупционным преступлениям в 2014-2016 гг. (размер)**

Коррупционное преступление	2014		2015		2016	
	Арестовано	Конфисковано	Арестовано	Конфисковано	Арестовано	Конфисковано
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (п.2) ч.3 ст.189 УК РК)	28 522 000 тенге 77 600 евро	902 276 000 тенге 2 400 000 евро	68 539 686 тенге 187 000 евро	150 578 000 тенге 409 000 евро	2 105 308 808 тенге 5 737 000 евро	2 210 885 000 тенге 6 013 000 евро
Мошенничество (п.2) ч.3 ст.190 УК РК)	110 139 000 тенге 300 000 евро	180 213 000 тенге 490 000 евро	92 249 817 тенге 251 000 евро	171 360 000 тенге 466 000 евро	59 597 839 тенге 162 000 евро	135 075 000 тенге 367 000 евро
Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем (п.1) ч.3 ст.218 УК РК)	0	Нет данных	0	Нет данных	0	Нет данных
Злоупотребление должностными полномочиями (ст.361)	32 294 000 тенге 88 000 евро	191 777 000 тенге 520 000 евро	3 951 950 023 тенге 10 763 000 евро	7 509 010 000 тенге 20 428 000 евро	906 174 610 тенге 2 469 000 евро	4 957 000 000 тенге 13 481 000 евро
Превышение власти или должностных полномочий (ст.362)	28 000 тенге 76 евро	2 719 000 тенге 7 300 евро	3 064 000 тенге 8 300 евро	3 792 000 тенге 10 300 евро	16 660 553 тенге 45 000 евро	20 660 000 тенге 56 000 евро
Получение взятки (ст.366)	2 379 447 000 тенге 6 481 000 евро	2 822 843 000 тенге 7 681 000 евро	287 255 588 тенге 782 000 евро	437 688 000 тенге 1 190 000 евро	168 656 005 тенге 459 000 евро	176 929 000 тенге 481 000 евро
Дача взятки (ст.367)	47 516 000 тенге 129 000 евро	55 020 000 тенге 150 000 евро	35 585 700 тенге 97 000 евро	68 170 000 тенге 185 000 евро	128 784 057 тенге 360 000 евро	129 327 000 тенге 352 000 евро
Посредничество во взяточничестве (ст.368)	0	Нет данных	2 425 500 тенге 6 600 евро	7 080 000 тенге 19 000 евро	0	1 502 000 тенге 4 000 евро

Источник: данные, предоставленные Генеральной прокуратурой РК. (Данные были предоставлены в тенге, указанный эквивалент в евро приблизительный).

**В целом, рекомендацию 2.4.-2.5. Казахстан выполнил частично.**

## Новая рекомендация № 22

- 1. Предусмотреть обязательную конфискацию за дачу взятки.**
- 2. Предусмотреть конфискацию у третьих лиц, которые знали или должны были знать о преступном происхождении имущества, а также защиту добросовестных приобретателей имущества, которое подлежит конфискации.**
- 3. Проанализировать практику применения процедуры ареста имущества в уголовном процессе с точки зрения ее эффективности и внести соответствующие изменения в случае необходимости.**
- 4. Создать орган или подразделение, ответственные за поиск, выявление, арест и управление преступными доходами, подлежащими конфискации, в тому числе за границей.**

### Сроки давности

**Рекомендация 2.6.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

**... 2. 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.**

В своем промежуточном отчете в сентябре 2016 года Казахстан отметил, что согласно статье 62 Кодекса об административных правонарушениях, физическое лицо не подлежит привлечению к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения по истечении одного года со дня его совершения, а юридическое – по истечении трех лет. При этом, было замечено, что «практика показывает, что объективных причин увеличения названных сроков давности не имеется.»

Этого утверждения недостаточно, чтобы считать рекомендацию выполненной, поскольку не предоставлено подтверждения, что была рассмотрена возможность увеличения сроков давности для привлечения к административной ответственности за коррупционные правонарушения. Также не было предоставлено информацию о количестве дел об административных коррупционных правонарушениях, в которых имело место освобождение от ответственности вследствие окончания сроков давности привлечения к ответственности.

В целом, можно отметить недостаточный срок давности привлечения к ответственности. Один год для совершения коррупционных правонарушений является недостаточным в силу общественной безопасности таких правонарушений и сложности их выявления. Рекомендуется установить срок давности освобождения от ответственности не менее трех лет со дня совершения коррупционного правонарушения и не менее одного года со дня выявления такого правонарушения.

В своих письменных комментариях Министерство юстиции РК сообщило о разработанных поправках в статьи 62 и 439 КоАП. Министерство отметило, что согласно статье 62 КоАП физическое лицо не подлежит привлечению к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения по истечении одного года со дня его совершения, а юридическое лицо по истечении трех лет со дня совершения коррупционного правонарушения. Вместе с тем за правонарушение в области финансов, а также за правонарушение в области налогообложения, защиты конкуренции, сфере таможенного дела, законодательства РК о пенсионном обеспечении, об обязательном соцстраховании, о естественных монополиях совершенное юридическим лицом срок давности составляет пять лет. Таким образом, за указанные правонарушения срок давности больше чем сроки давности, установленные за коррупционные правонарушения, что является

неприемлемым, поскольку борьба с коррупцией является стратегически важной задачей государства. Мониторинговая группа приветствует разработку таких изменений, которые увеличат срок давности привлечения к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения до трех или более лет.

Кроме того, отмечено необходимость гармонизировать КоАП с Законами «О противодействии коррупции» и «О государственной службе» в части прерывания сроков для наложения дисциплинарных и административных санкций. Так, в части шестой статьи 62 КоАП регламентировано, что в случае прекращения уголовного дела при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее трех месяцев со дня поступления решения о его прекращении. Вместе с тем согласно статье 45 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» в случае прекращения уголовного дела органом уголовного преследования или судом либо производства по делу об административном правонарушении, но при наличии в деяниях лица признаков совершения дисциплинарного проступка, дискредитирующего государственную службу, дисциплинарное взыскание налагается не позднее трех месяцев со дня принятия решения о прекращении уголовного дела, но не позднее одного года со дня совершения данного проступка.

В этой связи Министерство юстиции предлагает положения статьи 45 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» привести в соответствие со статьей 62 КоАП.

В целом, такую гармонизацию следует приветствовать. Однако, по мнению экспертов, три месяца для привлечения к административной или дисциплинарной ответственности в случае прекращения уголовного дела является недостаточным сроком и его целесообразно увеличить, например, до шести месяцев.

**Вывод: Эта часть рекомендации не была выполнена.**

Относительно коррупционных преступлений, статья 71 УК РК 2014 года предусматривает, что сроки давности не применяются к таким преступлениям. Это позитивное изменение, которое может служить примером передовой практики. Исключение сроков давности для коррупционных преступлений также подтверждает необходимость более длительных сроков давности для административных коррупционных правонарушений, особенно учитывая то, что некоторые из последних дублируют некоторые составы взяточничества.

### **Новая рекомендация № 23**

***Увеличить сроки давности для привлечения к административной ответственности за коррупционные правонарушения.***

## **Иммунитеты**

**Рекомендация 2.6.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

***1. 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. ...***

Лицами, обладающими привилегиями и иммунитетом от уголовного преследования, согласно УПК РК (Глава 57) являются:

- 1) депутаты Парламента РК;
- 2) кандидаты в Президенты Республики Казахстан, кандидаты в депутаты Парламента Республики Казахстан;

- 3) Председатель или члены Конституционного Совета Республики Казахстан;
- 4) судьи;
- 5) Генеральный Прокурор Республики Казахстан;
- 6) лица, обладающие дипломатическим иммунитетом от уголовного преследования.

### **Депутаты Парламента РК**

После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебное расследование в отношении депутата Парламента может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора. В случаях, когда депутат Парламента Республики Казахстан задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо им совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении него может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток. Производство предварительного следствия по делам в отношении депутата Парламента обязательно.

Генеральный Прокурор в течение двух суток после получения уведомления изучает законность произведенных процессуальных действий и дает согласие на продолжение досудебного расследования с вынесением постановления об этом либо отказывает в этом с прекращением досудебного расследования. В случае, если досудебное расследование до получения согласия Генерального Прокурора продолжено незаконно, его результаты не могут быть допущены в качестве доказательств по уголовному делу.

Постановление о квалификации деяния подозреваемого депутата Парламента выносится Генеральным Прокурором.

Депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть задержан, подвергнут содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, привлечен к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты на лишение неприкосновенности, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжких или особо тяжких преступлений.

Для получения согласия на привлечение депутата Парламента к уголовной ответственности, задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод Генеральный Прокурор вносит представление в Сенат или Мажилис Парламента Республики Казахстан. Под лишением неприкосновенности понимаются дача согласия на привлечение к уголовной ответственности и применение мер процессуального принуждения.

Вопрос о санкционировании меры пресечения в виде содержания под стражей или домашнего ареста подозреваемого в совершении преступления депутата Парламента разрешается следственным судьей районного суда города Астаны на основании постановления лица, осуществляющего досудебное расследование, поддержанного Генеральным Прокурором. Ходатайство о продлении срока содержания под стражей или домашнего ареста в отношении депутата Парламента в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом, может быть направлено в суд только при поддержании его Генеральным Прокурором.

В случае, если соответствующая Палата Парламента не дала согласия на привлечение депутата к уголовной ответственности, уголовное дело подлежит прекращению по этому основанию.

В случае, если соответствующая Палата Парламента Республики Казахстан не дала согласия на применение к депутату меры пресечения, процессуального принуждения в виде содержания под стражей, домашнего ареста, задержания, привода, указанные меры к нему применяться не могут. На применение в отношении депутата иных мер процессуального принуждения согласия соответствующих Палат Парламента не требуется, и они могут быть применены в установленном настоящим Кодексом порядке.

Относительно процедуры рассмотрения представления о снятии неприкосновенности, то согласно предоставленной информации такой порядок предусмотрен параграфом 6 Регламента Сената Парламента Республики Казахстан, утвержденного Постановлением Сената от 8 февраля 1996 года. При внесении Генеральным прокурором представления в Сенат для получения согласия на привлечение депутата к уголовной ответственности, арест, применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, представление направляется Сенатом в Центральную избирательную комиссию Республики. Представление Генерального прокурора и заключение

Центральной избирательной комиссии рассматриваются не позднее чем в двухнедельный срок со дня их поступления. Сенат вправе потребовать от соответствующих должностных лиц представления дополнительной информации.

Сенат принимает мотивированное решение и в трехдневный срок направляет его Генеральному прокурору и руководителю государственного органа Республики, осуществляющего дознание и предварительное расследование. Депутат вправе участвовать в рассмотрении Сенатом вопроса о его неприкосновенности. При неявке по уважительной причине рассмотрение вопроса переносится на следующее заседание Палаты.

Похожий порядок предусмотрен и регламентом Мажилиса.

**Кандидаты.** Производство досудебного расследования по делам в отношении кандидата в Президенты Республики Казахстан, кандидата в депутаты Парламента Республики Казахстан осуществляется по тем же правилам, как и в отношении депутата Парламента Республики Казахстан. Согласие на лишение неприкосновенности кандидата в Президенты, кандидата в депутаты Парламента испрашивается в Центральной избирательной комиссии.

### **Председатель или члена Конституционного Совета**

После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебное расследование в отношении Председателя или члена Конституционного Совета может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора.

В случаях, когда Председатель или член Конституционного Совета задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо им совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении него может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток.

Постановление о квалификации деяния подозреваемого Председателя или члена Конституционного Совета Республики Казахстан выносится Генеральным Прокурором Республики Казахстан.

Председатель и члены Конституционного Совета в течение срока своих полномочий не могут быть задержаны, подвергнуты содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента на лишение неприкосновенности, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжких или особо тяжких преступлений.

Для получения согласия на привлечение Председателя или члена Конституционного Совета Республики Казахстан к уголовной ответственности, задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод Генеральный Прокурор вносит представление в Парламент Республики Казахстан.

Вопрос о санкционировании меры пресечения в виде содержания под стражей, домашнего ареста подозреваемого в совершении преступления Председателя или члена Конституционного Совета разрешается следственным судьей районного суда города Астаны на основании постановления лица, осуществляющего досудебное расследование, поддержанного Генеральным Прокурором. Ходатайство о продлении срока содержания под стражей или домашнего ареста в отношении указанных лиц в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, может быть направлено в суд только при поддержании его Генеральным Прокурором.

После получения Генеральным Прокурором Республики Казахстан решения Парламента Республики Казахстан дальнейшее производство по делу производится в порядке, описанном выше относительно депутатов Парламента.

**Судьи.** Рассматривается детально в разделе относительно добропорядочности судей.

### **Генеральный прокурор Республики Казахстан**

После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебное расследование в отношении Генерального Прокурора может быть продолжено только с согласия первого заместителя Генерального Прокурора. В случаях, когда Генеральный Прокурор задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого



или особо тяжкого преступления либо им совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении него может быть продолжено до получения согласия первого заместителя Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток. Постановление о квалификации деяния подозреваемого Генерального Прокурора выносится первым заместителем Генерального Прокурора.

Генеральный Прокурор в течение срока своих полномочий не может быть задержан, подвергнут содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената Парламента Республики Казахстан, на лишение неприкосновенности, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжких или особо тяжких преступлений.

Для получения согласия на привлечение Генерального Прокурора к уголовной ответственности, задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод первый заместитель Генерального Прокурора вносит представление в Сенат Парламента.

После получения первым заместителем Генерального Прокурора Республики Казахстан решения Сената Парламента Республики Казахстан дальнейшее производство по делу производится в порядке, описанном относительно депутатов Парламента.

*Анализ.* В Отчете о 2-м раунде мониторинга (что было подтверждено в 3-м раунде) 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. Из предоставленной информации следует, что срок рассмотрения соответствующих представлений в ЦИК РК так и не был установлен.

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

Также можно поставить под сомнение целесообразность включения Центральной избирательной комиссии в процедуру снятия неприкосновенности депутатов Парламента. Как и в случае наложения дисциплинарных взысканий на депутатов, такая роль не характерна для Центральной избирательной комиссии и может рассматриваться и как ограничение депутатской независимости, и как лишний элемент, который усложняет процедуру снятия неприкосновенности, что может привести к ее неэффективности.

Кроме того, в предусмотренной процедуре отсутствует перечень оснований для отклонения представлений о снятии неприкосновенности с лиц, которые ими обладают. Это может привести как к злоупотреблениям, необоснованному отклонению представлений, так и наоборот – к снятию иммунитета без достаточных оснований.

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.

**Вывод:** эта часть рекомендации не была выполнена.

**В целом, рекомендацию 2.6. Казахстан не выполнил.**

#### **Новая рекомендация № 24**

***Усовершенствовать процедуры снятия неприкосновенности для привлечения к уголовной ответственности и применения мер процессуального принуждения относительно депутатов Парламента, Генерального прокурора, в частности установить в законодательстве четкий порядок и сроки принятия таких решений, исключить из соответствующей процедуры участие Центральной избирательной комиссии, установить четкие основания для отклонения представлений о снятии неприкосновенности. Ограничить иммунитеты действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей.***

## 3.2. Процедуры расследования и уголовного преследования

### Выявление

**Источники информации.** По информации властей Казахстана, поводами к началу досудебного расследования служат достаточные данные, указывающие на признаки уголовного правонарушения, при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу, а именно:

- 1) заявление физического лица либо сообщение должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации, об уголовном правонарушении либо безвестном исчезновении лица;
- 2) явка с повинной;
- 3) сообщения в средствах массовой информации;
- 4) рапорт должностного лица органа уголовного преследования о подготавливаемом, совершаемом или совершенном уголовном правонарушении.

Орган уголовного преследования обязан принять и зарегистрировать заявление, сообщение о любом готовящемся, совершенном либо совершаемом уголовном правонарушении. Заявителю выдается документ о регистрации принятого заявления или сообщения об уголовном правонарушении. Отказ в приеме и регистрации заявления об уголовном правонарушении и других поводов к началу досудебного расследования не допускается и влечет установленную законом ответственность, а также может быть обжалован прокурору либо в суд в порядке, предусмотренном УПК.

Порядок приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также порядок ведения Единого реестра досудебных расследований определяются Генеральным Прокурором.

**Анонимные сообщения** для начала расследования дела о коррупции использоваться не могут. Органы власти в своих ответах на вопросник сослались на статью 5 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», согласно которой не подлежат рассмотрению: 1) анонимное обращение, за исключением случаев, когда в таком обращении содержатся сведения о готовящихся или совершенных уголовных правонарушениях либо об угрозе государственной или общественной безопасности и которое подлежит немедленному перенаправлению в государственные органы в соответствии с их компетенцией; 2) обращение, в котором не изложена суть вопроса.

Однако из этого положения как раз следует, что анонимные сообщения об уголовных правонарушениях являются исключением и должны рассматриваться. Следует прояснить возможность регистрации анонимных сообщений о преступлениях. В целом, анонимные сообщения могут быть полезным источником информации о готовящихся, совершенном либо совершаемом коррупционном преступлении, которые тяжело выявляются в силу своей природы. Поэтому стоит рассмотреть возможность начала уголовного производства по коррупционным преступлениям на основании и таких сообщений.

В своих письменных комментариях Генеральная прокуратура РК отметила, что согласно пункту 5 Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований, утвержденных Приказом Генерального Прокурора от 19 сентября 2014 года № 89, анонимные обращения, в том числе сообщения неизвестных лиц, поступившие по каналам связи, фиксируются в КУИ и содержащиеся в нем сведения об уголовном правонарушении могут быть зарегистрированы в ЕРДР только в случае их подтверждения по рапорту должностного лица в соответствии с требованиями пункта 2) части 1 статьи 184 УПК. Таким образом, досудебное расследование по анонимным заявлениям не начинается автоматически. Что в свою очередь позволяет исключить необоснованное вовлечение граждан в орбиту уголовного преследования. По нему проводится проверка в рамках Закона «Об оперативно-розыскной деятельности». В случае подтверждения информации, расследование начинается по рапорту должностного лица. Такой порядок является приемлемым.

**Информация от органа финансового мониторинга.** В соответствии с пунктом 3 статьи 18 Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» направление в уполномоченный орган запросов о предоставлении

сведения и информации об операции, подлежащей финансовому мониторингу, правоохранительными и специальными государственными органами осуществляется с санкции Генерального Прокурора и его заместителей.

Правоохранительные и специальные государственные органы направляют запросы по делам и материалам, зарегистрированным в установленном законодательством Республики Казахстан порядке, связанным с противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Исполнение запросов правоохранительных и специальных государственных органов осуществляется уполномоченным органом в пределах, имеющихся в республиканской базе данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма сведений и информации об операциях, подлежащих финансовому мониторингу, а также в пределах полученных сведений и информации от компетентных органов иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

По мнению мониторинговой группы, стоит обратить внимание на сложный порядок получения данных финансового мониторинга следственными органами и подразделениями, а именно лишь с санкции Генерального прокурора и его заместителей. Такой порядок представляется чрезмерным, это может быть препятствием для проведения оперативного расследования коррупционных преступлений.

В своих письменных комментариях Генеральная прокуратура РК отметила, что вывод о том, что указанный порядок является препятствием для проведения оперативного расследования коррупционных преступлений, преждевременный. Фактов, свидетельствующих о том, что чрезмерность порядка повлияла на оперативность расследования коррупционных преступлений, за все время существования Комитета финансового мониторинга, не имеется. По мнению ГП, установленный порядок направление в уполномоченный орган запросов о предоставлении сведения и информации об операции, подлежащей финансовому мониторингу, правоохранительными и специальными государственными органами через санкцию Генерального Прокурора и его заместителей согласуется с требованиями Конституции, что каждый человек имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

**Публичные должностные лица.** Закон РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» предусматривает специальные меры финансового контроля в отношении иностранных публичных должностных лиц. Такое лицо определяется как «лицо, назначаемое или избираемое, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном, судебном органах или вооруженных силах иностранного государства; любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства; лицо, занимающее руководящую должность в организациях, созданных странами на основе соглашений, которые имеют статус международных договоров».

Статья 8 Закона противодействию легализации (отмыванию) доходов предусматривает, что кроме общих мер финансового контроля субъекты финансового мониторинга в отношении иностранных публичных должностных лиц дополнительно обязаны:

- 1) осуществлять проверку принадлежности и (или) причастности клиента к иностранному публичному должностному лицу, его членам семьи и близким родственникам;
- 2) осуществлять оценку репутации данного иностранного публичного должностного лица в отношении причастности его к случаям легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма;
- 3) получать разрешение руководящего работника организации на установление, продолжение деловых отношений с такими клиентами;
- 4) предпринимать доступные меры для установления источника средств.

Дополнительные меры финансового мониторинга в отношении публичных должностных лиц являются важным источником выявления случаев отмывания денег и коррупционных преступлений.

Действующие положения закона Казахстана не соответствуют международным стандартам, а именно рекомендациям ФАТФ и Конвенции ООН против коррупции. Статья 52 последней предусматривает, что государства-участники Конвенции должны принимать такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством, с тем чтобы потребовать от финансовых учреждений, на которые распространяется его юрисдикция, осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть или которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами или от имени любых вышеперечисленных лиц. Согласно обновленным рекомендациям ФАТФ 2012 года положения о финансовом мониторинге в отношении иностранных публичных лиц должны распространяться и на национальных публичных должностных лиц<sup>164</sup>.

Поэтому Казахстану рекомендуется:

- распространить понятие публичных должностных лиц в законодательстве противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, на национальных должностных лиц, которые выполняют важные публичные функции;
- расширить понятия публичных должностных лиц на руководителей государственных предприятия и руководящих должностных лиц политических партий;
- включить в понятие публичных должностных лиц членов их семей и близких (связанных) лиц.

**Статистика.** Антикоррупционной службой всего в 2015 году в ЕРДР зарегистрировано 1963 коррупционных преступления, из которых 1 413 выявлены оперативным путем, 550 – по заявлениям. В 2016 году Антикоррупционной службой зарегистрировано 2229 коррупционных преступлений, из которых 2 113 выявлены оперативным путем, 116 – по заявлениям граждан.

С приведенной статистики следует, что Национальным бюро по противодействию коррупции не используется информация из СМИ о возможных коррупционных преступлениях. Рекомендуется обратить на это внимание и провести разъяснительную работу, обучение. Сообщения в СМИ должны активно использоваться для выявления коррупционных преступлений.

## **Расследование и уголовное преследование**

### **Доступ к финансовой информации**

Согласно Закону РК «О банках и банковской деятельности»:

Справки о наличии и номерах банковских счетов юридического лица и (или) его структурного подразделения, а также текущих счетов физического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, частного нотариуса, частного судебного исполнителя, адвоката, профессионального медиатора об остатках и движении денег на этих счетах выдаются:

- органам дознания и предварительного следствия: по находящимся в их производстве уголовным делам с санкции прокурора;
- судам: по находящимся в их производстве делам на основании определения суда;
- прокурору: на основании постановления о производстве проверки, в пределах его компетенции, по находящемуся у него на рассмотрении материалу.

Справки о наличии и номерах банковских счетов физического лица, об остатках и движении денег на этих счетах, а также имеющиеся сведения о характере и стоимости его имущества, находящегося на хранении в сейфовых ящиках, шкафах и помещениях банка, выдаются:

- органам дознания и предварительного следствия: по находящимся в их производстве уголовным делам в случаях, когда на деньги и иное имущество физического лица, находящиеся на счетах или на хранении в банке, может быть наложен арест, обращено взыскание или применена конфискация имущества на основании письменного запроса, подписанного первым руководителем или следователем, заверенного печатью органа дознания или предварительного следствия, либо запроса

---

<sup>164</sup> См. Руководство ФАТФ относительно публичных должностных лиц <https://goo.gl/QFFUWP>.

в электронной форме, удостоверенного посредством электронной цифровой подписи первого руководителя или следователя, санкции прокурора, наложенной, в том числе, в электронной форме;

- судам: по находящимся в их производстве делам на основании определения, постановления, решения, приговора суда в случаях, когда на деньги и иное имущество физического лица, находящиеся на счетах или на хранении в банке, может быть наложен арест, обращено взыскание или применена конфискация имущества;

- прокурору: на основании постановления о производстве проверки, представленного на бумажном носителе или в форме электронного документа, в пределах его компетенции по находящемуся у него на рассмотрении материалу;

Указанные справки о наличии и номерах банковских счетов, остатках и движении денег по банковским счетам клиента представляются на бумажном носителе или в электронной форме в течение трех операционных дней со дня получения запроса уполномоченного органа. Справка может быть представлена в форме электронного документа при поступлении санкционированного судом постановления судебного исполнителя в электронной форме посредством государственной автоматизированной информационной системы исполнительного производства.

Наличие банковских счетов физического или юридического лица в тех или иных банках устанавливается путем направления санкционированного прокуратурой запроса о наличии либо отсутствии счета. Запросы по регистрации юридического лица направляются в налоговые органы.

Доступ к финансовым отчетам и коммерческой информации юридических лиц осуществляется в рамках УПК путем обыска и выемки документов.

### **Процессуальные соглашения**

Согласно УПК 2014 г., расследование уголовных дел в рамках заключенного процессуального соглашения производится:

- 1) в форме сделки о признании вины - по преступлениям небольшой, средней тяжести либо тяжким преступлениям - в случае согласия подозреваемого, обвиняемого с подозрением, обвинением;
- 2) в форме соглашения о сотрудничестве - по всем категориям преступлений при способствовании раскрытию и расследованию преступлений, совершенных преступной группой, особо тяжких преступлений, совершенных иными лицами, а также экстремистских и террористических преступлений.

Процессуальное соглашение в форме сделки о признании вины может быть заключено при наличии следующих условий:

- 1) добровольное изъявление подозреваемым, обвиняемым желания на заключение процессуального соглашения;
- 2) подозреваемый, обвиняемый не оспаривают подозрение, обвинение и имеющиеся по делу доказательства в совершении преступления, характер и размер причиненного ими вреда;
- 3) согласие потерпевшего на заключение процессуального соглашения.

Антикоррупционной службой в 2015 году заключено 119 процессуальных соглашений; в 2016 году – 313. Основным предметом заключения процессуальных соглашения является смягчения наказания за совершенное преступление.

### **Передача уголовных дел от одного органа другому**

Статьей 187 Уголовно-процессуального Кодекса определена точная подследственность уголовных дел. В случае, если уголовное дело не относится к подследственности того органа, в производстве которого оно находится (переквалифицировано, либо изначально зарегистрировано по заявлению), она передается по подследственности через надзирающую прокуратуру. Прокуратура является надзирающим органом и получает для проверки от органов уголовного преследования уголовные дела, документы, материалы, в том числе результаты оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий. А также изымает дела у органа, осуществляющего досудебное расследование, и передает другому органу досудебного расследования; в исключительных случаях в целях обеспечения объективности и достаточности расследования по письменному ходатайству органа уголовного преследования либо по собственной инициативе передает дела от одного органа

другому либо принимает в свое производство и расследует их независимо от установленной настоящим Кодексом подследственности (ст.193 УПК РК).

Также при соединении в одном производстве уголовных дел, подследственных разным органам предварительного следствия, подследственность определяется прокурором (п.7 ст.187 УПК РК).

Кроме того, прокурор вправе своим постановлением принимать дела к своему производству и лично производить расследование, пользуясь при этом полномочиями следователя (ст.58 УПК РК).

### **Передача уголовных дел от одного следователя другому**

К полномочиям руководителя следственного отдела и начальника органа дознания относится поручение производства расследования нескольким следователям; отстранение следователя от производства по делу, в пределах компетенции изъятие уголовного дела из одного следственного подразделения подчиненного ему органа, осуществляющего предварительное следствие, и передавать в другое следственное подразделение этого или иного подчиненного ему органа, осуществляющего предварительное следствие (ст.59, 62 УПК РК). Кроме того, начальник следственного отдела вправе своим постановлением принимать дела к своему производству и лично производить расследование, пользуясь при этом полномочиями следователя.

### **Новая рекомендация № 25**

- 1. Распространить понятие публичного должностного лица в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов на национальных должностных лиц, которые исполняют важные публичные функции. Расширить определение публичного должностного лица, включив в него руководителей субъектов квазигосударственного сектора, политических партий, а также членов семьи и близких (связанных) лиц публичного должностного лица.**
- 2. Рассмотреть возможность предоставления органам следствия полномочий взаимодействовать с органом финансового мониторинга без санкции прокурора.**
- 3. Рассмотреть возможность создания центрального реестра банковских счетов для эффективного обнаружения и отслеживания преступных доходов.**

### **Международное сотрудничество**

**Рекомендация 2.7.** Отчета о втором раунде мониторинга Казахстана (рекомендация была подтверждена во время Третьего раунда мониторинга):

***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 Отчете о 3-м раунде мониторинга было признано, что положения нового УПК 2014 г. (ст. 601) воплощают статью 57 Конвенции ООН против коррупции.

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

Согласно ст. 53 КПК ООН, 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 отмечал, 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 Конвенции ООН 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 Конвенции ООН. 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 своих дополнительных письменных комментариях Генеральная прокуратура РК отметила, что Казахстан согласился с рекомендацией о том, что в УПК необходимо конкретизировать, что иностранное государство может быть признано потерпевшим и гражданским истцом. В этой связи, соответствующие поправки предусмотрены в законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства». Новая редакция статьи 71 изложена следующим образом: «12. Потерпевшим может быть признано юридическое лицо, иностранное государство, которому уголовным правонарушением причинен имущественный вред. В этом случае права и обязанности потерпевшего осуществляет представитель юридического лица или иностранного государства». Законопроект находится на согласовании в государственных органах, после которого будет внесен в Парламент. Это позитивный шаг, которые мониторинговая группа приветствует.

**Примеры.** Как отмечено в ответах Казахстана, зачастую на территории другого государства находятся свидетели преступления, имущество, подлежащее конфискации, предметы, требующие осмотра, а также появляются обстоятельства, требующие координации усилий правоохранительных органов нескольких стран в целях достижения задач судопроизводства.

В настоящее время, Антикоррупционной службой расследуются уголовные дела в отношении бывшего Председателя Совета директоров АО «БТА Банк» Аблязова М.К. и других должностных лиц банка, которые в период 2005-2009 гг. создали и руководили организованной преступной группой с целью хищения денежных средств АО «БТА Банк» в крупных размерах и их последующей легализации.

Масштабность совершенного преступления, нахождение ряда фигурантов в странах дальнего, ближнего зарубежья и вывод активов обусловили необходимость тесного сотрудничества с компетентными органами иностранных государств (путем направления поручений и запросов об оказании правовой помощи). Правовой основой такого сотрудничества являются Конвенции ООН против коррупции, транснациональной организованной преступности, Минская и Кишиневская конвенции, двусторонние соглашения между уполномоченными органами наших государств, а также принципы взаимности.

По настоящему уголовному делу направлено более 60-ти международных следственных поручений в страны СНГ, Европы и США. Наиболее успешное взаимодействие достигнуто с Российской Федерацией, Киргизской Республикой, Узбекистаном, Беларусью, Литовской Республикой и Латвией, а также ОАЭ и США. Полученные документы послужили основой для инициирования гражданских исков за рубежом в целях возврата выведенных активов и установить новых пособников организованной преступной группой.

Еще одним примером эффективного международного сотрудничества является уголовное дело в отношении бывшего Премьер-Министра РК Ахметова С.Н., должностных лиц акимата Карагандинской области и других. Ахметов С.Н. подозревался в хищении бюджетных средств, из которых часть денег были перечислены на счета компании иностранной компании, зарегистрированной в ОАЭ. В конце декабря 2014 года для проверки указанных обстоятельств, в том числе принадлежности компании и проверки поступления на ее счета денежных средств в уполномоченные органы ОАЭ направлено международное следственное поручение.

Анализ поступивших из ОАЭ материалов подтвердил факт поступления указанных средств на банковский счет компании. Результаты исполненного отдельного поручения использованы в качестве доказательств по уголовному делу.

11 декабря 2015 года приговором специализированного межрайонного суда по Карагандинской области бывший премьер-министр Ахметов С.Н и ряд других лиц признан виновным в совершении хищения и осужден к 8 годам лишения свободы.

Казахстан предоставил следующую статистику:

**Таблица 24. Статистика относительно взаимной правовой помощи по коррупционным делам**

	2014	2015	2016
Количество исходящих запросов ВПП в другие страны относительно коррупционных преступлений, в том числе для поиска, ареста, конфискации и возвращения имущества за границей по коррупционным преступлениям	25	20	26
Количество входящих запросов ВПП из других стран относительно коррупционных преступлений, в том числе для поиска, ареста, конфискации и возвращения имущества за границей по коррупционным преступлениям	13	9	15
Количество исходящих требований о выдаче лиц по коррупционным преступлениям (из них удовлетворено)	0	1 (1)	2 (1)
Количество входящих требований о выдаче лиц по коррупционным преступлениям, которые были удовлетворены	3	2	0

Источник: информация Генеральной прокуратуры РК.

Информация о стоимости имущества, которые были возвращены из других стран в Казахстан или в другие страны из Казахстана в результате оказания ВПП по коррупционным преступлениям отсутствует.



## **Международные договоры**

Согласно официальной информации, по состоянию на август 2017 г. Казахстан подписал 51 двусторонний договор по вопросам выдачи преступников, оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам и о передаче осужденных. Более половины из них, т.е. 28, заключены с 2011 по 2016 гг., среди которых Индия, США, Китай, Великобритания, Италия, Испания, Турция и еще по 30 проектам ведется работа по согласованию с иностранными государствами. В 2017 году Казахстан подписали три двухсторонних договора с Литвой о передаче осужденных лиц, с Вьетнамом об оказании правовой помощи и экстрадиции преступников, а также 3 меморандума о сотрудничестве – с УНП ООН. В 2017 году планируем подписать двусторонние договоры с Бразилией, Монголией, Арабскими Эмиратами, Иорданией. В процессе ратификации Межамериканская конвенция о выдаче.

Также Казахстан работает по присоединению к четырем Европейским конвенциям (47 стран) и Конвенции АСЕАН о взаимной правовой помощи по уголовным делам (10 стран). В целом, Казахстан проводит серьезную работу в рамках международной правовой помощи. В 2017 году организовано исполнение свыше 700 международных запросов об оказании правовой помощи.

Относительно Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2015 г., Казахстан сообщил, что МИД в 2014 году направил в Совет Европы (СЕ) обращение о присоединении Казахстана к Конвенции. По информации МИД, заявка РК о присоединении к Конвенции до сих пор находится на рассмотрении Совета Европы в связи с тем, что в настоящий момент между РК и СЕ реализуется План действий РК и СЕ по проведению уголовного судопроизводства на период 2014-2018гг.; только после завершения реализации данного плана СЕ начнет рассмотрение заявки о присоединении РК к данной Конвенции.

**Вывод: рекомендацию 2.7. Казахстан выполнил частично.**

## **Новая рекомендация № 26**

- 1. Предусмотреть в законодательстве порядок и условия возвращения активов и распоряжения ими в соответствии со статьей 57 Конвенции ООН против коррупции.**
- 2. Рассмотреть возможность исполнения запросов о взаимной правовой помощи в связи с коррупционными преступлениями, состав которых не предусмотрен законодательством Республики Казахстан, а также предусмотреть порядок рассмотрения запросов о предоставлении о взаимной правовой помощи при расследовании относительно юридических лиц.**
- 3. Продолжить работу по присоединению Казахстана к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма от 16 мая 2005 г.**

## **3.3. Правоприменение**

### **Статистика, санкции**

#### **Рекомендация 2.4.-2.5. Отчета о третьем раунде мониторинга Казахстана:**

- 1. Провести анализ применения санкций, предусмотренных Уголовным кодексом 2014 года за коррупционные преступления, на предмет их действенности и пропорциональности содеянному. ...**

Согласно ответам властей Казахстана на вопросник, Антикоррупционной службой проведен анализ за 1 полугодие 2016 года, в котором было направлено в суд 1 038 уголовных дел. Осуждены 235 лиц (с учетом уголовных дел прошлых лет), из них: к лишению права заниматься определенной деятельностью – 1 (удельный вес 0,4 %); штрафу – 152 (67 %); условному лишению свободы – 9 (3,8%); ограничению свободы – 17 (7,2 %). К реальному лишению свободы приговорены 56 лиц или

24% (на срок до двух лет – 6 лиц, от двух до пяти лет – 33, от пяти до двенадцати лет - 17). В структуре мер наказаний преобладает – «штраф», общая сумма которого составила 654 млн. тенге.

Таким образом, в судебной практике рассмотрения коррупционных преступлений отмечается расширение сферы применения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы.

В целом, как отмечается в ответах, с принятием нового Уголовного кодекса изменены подходы при назначении наказания в сторону гуманизации и снижения репрессивности, отмечается более широкое применение мер наказания, альтернативных лишению свободы.

Кроме того, обзор санкций, проведенный Генеральной прокуратурой РК, приводится в приложении к этому отчету.

Хотя Казахстана провел определенную работу по анализ применения санкций, отсутствует информация о содержательном анализе на предмет действительности и пропорциональности содеянному санкций, которые были установлены Уголовным кодексом 2014 года.

**Вывод: эта часть рекомендации не была выполнена. Оценку выполнения рекомендации 2.4.-2.5. в целом смотрите выше.**

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

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.

Таблица 25. 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
Получение взятки, ст. 311 (основной состав)	До 5 лет	Получение взятки, 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 <sup>165</sup> ; неоднократно)	7-12 лет
Получение взятки (вымогательство; группой лиц; крупный размер <sup>166</sup> ; неоднократно)	7-12 лет	Получение взятки (преступной группой; в особо крупном размере <sup>167</sup> )	10-15 лет.
Получение взятки (особо крупный размер <sup>168</sup> )	10-15 лет		
Дача взятки, ст. 312 (основной состав)	До 3 лет	Дача взятки, 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		
Злоупотребление должностными полномочиями (ч.1 ст. 307)	До 2 лет	Злоупотребление должностными полномочиями (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
Превышение власти (ч. 1 ст. 308)	До 3 лет	Превышение власти (ч. 1 ст. 362)	До 3 лет
Превышение власти (ч. 4 ст. 308)	До 10 лет	Превышение власти (ч. 4 ст. 362)	5-10 лет
Легализация денежных средств (ч. 1 ст. 193)	До 3 лет	Легализация денежных средств (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
Коммерческий подкуп (ч. 1 ст. 231 – активный подкуп)	До 3 лет	Коммерческий подкуп (ч. 1 ст. 253 – активный подкуп)	До 5 лет
Коммерческий подкуп (ч. 3 ст. 231 – пассивный подкуп)	До 5 лет	Коммерческий подкуп (ч. 4 ст. 253 – пассивный подкуп)	До 5 лет
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (п. «г» ч.3 ст. 176*)	5-10 лет	Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (п. 2 ч. 3 ст. 189**)	5-10 лет
Мошенничество (п. «г» ч.3 ст. 177*)	5-10 лет	Мошенничество (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

Новым Уголовным кодексом изменены также показатели крупного и особо крупного размера взятки: «крупный размер» увеличен с 500 МРП (около 3300 евро) до свыше 3000 МРП (около 19800 евро) и не более 10000 МРП (около 66000 евро), а «особо крупный размер» увеличен с 2000 МРП (около 13200 евро) до свыше 10000 МРП.

<sup>165</sup> Свыше 3000 МРП (около 19800 евро).

<sup>166</sup> Свыше 500 МРП (около 3300 евро).

<sup>167</sup> Свыше 10000 МРП (около 66000 евро).

<sup>168</sup> Свыше 2000 МРП (13200 евро).

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 будут 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 Отчете о 3-м раунде мониторинга был сделан вывод об относительном ослаблении 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 взяток 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.

### **Статистика**

Антикоррупционной службой, т.е. Национальным бюро по противодействию коррупции, в 2014 году зарегистрировано коррупционных преступлений: в органах внутренних дел – 177 налоговой службы – 34, таможни – 32, министерства образования-19, здравоохранения – 1,

В 2015 году в органах внутренних дел-196, таможни – 72, налоговой службы – 10, министерства образования зарегистрировано 6, здравоохранения – 5,

В 2016 году в органах внутренних дел – 213, здравоохранения – 12, налоговой службы – 9, таможни – 6, сфере образования зарегистрировано 4.

Количество высокопоставленных должностных лиц, осужденных за получение взятки, злоупотребление полномочиями, отмыwanie денег, приведено ниже в таблице.

Таблица 26. Статистика уголовного преследования коррупционных преступлений

	2014				2015				2016			
	зарегистрировано	направлено суд	прекращено по не реабилитирующим основаниям	Вынесено обвинительный приговор суда	зарегистрировано	направлено суд	прекращено по не реабилитирующим основаниям	Вынесено обвинительный приговор суда	зарегистрировано	направлено суд	прекращено по не реабилитирующим основаниям	Вынесено обвинительный приговор суда
Дача взятки	162	143	11	115	232	134	71	81	260	147	31	104
Получение взятки	244	202	1	222	501	366	3	279	657	514	1	391
Злоупотребление полномочиями	284	215	81	243	631	260	98	141	487	248	50	138
Превышение власти или должностных полномочий	22	16	0	32	7	12	0	10	16	8	0	25
Посредничество во взяточничестве	20	10	5	15	59	36	14	25	41	32	9	36
Присвоение или растрата имущества	22	16	0	154	7	12	0	78	16	8	0	81
Коммерческий подкуп	-	-	-	2	7	-	-	1	4	3	-	5
Отмывание денег	96	113	13	11	54	22	-	4	64	56	1	1

Источник: информация Генеральной прокуратуры РК.

Таблица 27. Статистика привлечения к ответственности высокопоставленных должностных лиц в 2014-2016 гг.

	2014	2015	2016
Министры, другие руководители органов исполнительно власти	1	1	0
Заместители министров, заместители других руководителей органов исполнительно власти	-	1	-
Члены парламента	0	0	0
Судьи	4	1	0
Прокуроры	0	0	1
Акимы	45	33	19

Источник: ответы властей Казахстана на мониторинговый вопросник.

По данным Антикоррупционной службой, в 2014-2016 гг. за коррупцию было привлечено, то есть вынесен приговор суда или уголовное преследование прекращено по не реабилитирующим основаниям, такое количество руководителей различного уровня:

Таблица 28. Статистика привлечения к ответственности руководителей различного уровня в 2014-2016 гг.

	2014	2015	2016
Руководители республиканского уровня	6	9	18
Руководители областного уровня	46	64	59
Руководители городского и районного уровней	87	191	134

Источник: данные Национального бюро по противодействию коррупции.

Примеры уголовных дел против высших должностных лиц:

- Уголовное дело в отношении Председателя правления АО «НК «Астана ЭКСПО-2017» Ермагияева в 2016 году за получение взяток и хищения 10,4 млрд. тенге бюджетных средств, выделенных на строительство ЭКСПО (осужден к 14 годам лишения свободы).

- Осуждены экс Премьер-Министр республики Ахметов, аким Карагандинской области Абдишев, г.Караганды Смагулов, а также другие должностные лица акимата и квазигосударственного сектора (всего 21 лицо), похитившие государственные средства в размере 2 млрд. тенге.

- К 3 годам лишения свободы осужден руководитель Департамента по контролю в сфере образования Актюбинской области Кусербаев за неоднократное получение через своих

подчиненных (посредников) взятки в размере 1,5 млн.тенге от представителей школ Актюбинской области за положительное решение вопроса о прохождении аттестации.

- К различным срокам лишения свободы осуждены и.о. начальника Департамента юстиции г.Астана Ракишев и Председатель нотариальной палаты г.Астана Арыстанов, которые в группе лиц, по предварительному сговору получили от Дахкильговой М., взятку в сумме 8 000 долларов США за выдачу лицензии на осуществление нотариальной деятельности. При этом, начальник отдела Департамента юстиции Кусаинов М. выступал посредником в получении и передачи взятки Ракишеву и Арыстанову. В отношении Кусаинова уголовное дело прекращено в связи с деятельным раскаянием.

- К кратному размеру полученной взятки штрафу в размере 1,1 млрд.тенге осужден Председатель Агентства РК по регулированию естественных монополий (АРЕМ) Оспанов за получении взятки в размере 300 тыс.долларов США за незаконное понижение уровня тарифа на электроэнергию АО «АтырауЖарык».

Другие примеры привлечения к ответственности руководителей республиканского уровня:

- заместитель руководителя канцелярии Премьер-Министра;
- Председатель Правления АО НУХ «Казагро»;
- бывший председатель правления АО «Казагрофинанс»;
- Председатель Правления АО «Национальная компания «Астана ЭКСПО 2017» и его заместители и советник, управляющий директор АО «Национальная компания «Астана ЭКСПО 2017»;
- начальник Оперативно-криминалистического департамента МВД РК;
- Президент АО «Международный центр приграничного сотрудничества «Хоргос»»;
- Председатель Комитета ветконтроля и надзора МСХ РК;
- заместитель председателя АО «Байтерек Development», руководитель департамента дирекции государственного-частного партнерства, управляющий директор АО «Байтерек Development», управляющий директор АО «Байтерек Development»;
- председатель Комитета информации и архива, заместитель председателя Комитета связи;
- директор РГКП «Республиканский научно-практический Центр медико-социальных проблем наркомании» и его заместитель.

Статистика применения различных видов наказания за коррупционные преступления приведена в приложении к отчету.

Генеральная прокуратура РК также предоставила **анализ применения** положений уголовного законодательства относительно коррупционных преступлений, который изложен в приложении к этому отчету.

## **Выводы**

Казахстан продемонстрировал высокий уровень уголовного преследования коррупционных преступлений, в том числе совершенных высшими должностными лицами. Казахстан также предоставил детальную статистику, которая запрашивалась, и анализ применения положений уголовного законодательства. Это следует приветствовать.

Также следует приветствовать изменения отдельных положений о привлечении к ответственности за коррупционные преступления, а именно привязка размера штрафа к сумме взятки, обязательный пожизненный запрет на занятия должностей публичной службы в случае привлечения к ответственности за коррупцию, исключения возможности условного освобождения от ответственности в случае коррупционных преступлений и неприменения сроков давности к таким преступлениям. Эти нововведения можно оценить как прогрессивные и считать передовой практикой.

Вместе с тем, озабоченность вызывает смещение акцента на финансовые санкции вместо применения лишения свободы за серьезные коррупционные преступления. Как было отмечено в

недавнем докладе ОЭСР по Казахстану, ограничение санкций за преступления взяточничества финансовой компенсацией может быть недостаточно сдерживающим и может позволить коррумпированным чиновникам избежать сурового наказания откупившись от него<sup>169</sup>. На это также указывает увеличения количества штрафов по сравнению с применением лишения свободы.

### Новая рекомендация № 27

- 1. Пересмотреть санкции за коррупционные преступления с целью обеспечения их действенности и пропорциональности, в том числе предусмотрев обязательное лишение свободы за особо тяжкие коррупционные преступления.**
- 2. Исключить возможность применения части 1 статьи 55 Уголовного кодекса к коррупционным преступлениям.**
- 3. Проводить ежегодный анализ назначенных мер наказания за коррупционные преступления с оценкой их эффективности, публиковать результаты такого анализа.**

### Рекомендация 2.8.-2.9. Отчета о третьем раунде мониторинга Казахстана:

**... 2. 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.**

Казахстан сообщил, что свободный доступ через Интернет к периодически обновляемой детальной статистической информации об уголовных и других коррупционных правонарушениях обеспечен на сайте Антикоррупционной службы [www.anticorruption.gov.kz](http://www.anticorruption.gov.kz), где имеются разделы: Анализ деятельности Национального бюро и сведения по общественно значимым расследованиям.

Также отмечается, что на основе результатов оперативно-следственной деятельности проводится анализ работы того или иного госоргана на предмет установления причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. На сегодня такие анализы проведены в сферах образования, здравоохранения, сельского хозяйства, строительства дорог, земельных отношений, физкультуры и спорта, квазигосударственном секторе. С учетом рекомендаций Антикоррупционной службы соответствующими уполномоченными органами ведется и работа по устранению коррупционных рисков, в том числе путем внесения изменений в законодательные акты.

Комитетом правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры (далее - КПССУ) ежемесячно формируется отчет формы I М «О зарегистрированных преступлениях и результатах деятельности органов уголовного преследования», где также отражаются статистические сведения о коррупционных преступлениях. Также публикуются отчеты о дальнейшем движении уголовных дел и сведения о мерах наказания по делам о коррупционных преступлениях.

Указанный отчет ежемесячно размещается на сайт КПССУ, куда имеют свободный доступ каждый гражданин РК (<http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat>).

В Отчете Третьего раунда мониторинга отмечалось, что 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

<sup>169</sup> OECD Integrity Scan of Kazakhstan, 2017, стр. 303-304. Доступно по ссылке <https://goo.gl/ki6uVH>.

правоохранительная статистика доступна на сайте Комитетом по правовой статистике и специальным учетам (<http://service.pravstat.kz/>). Во время четвертого раунда мониторинга власти Казахстана, после повторного запроса, предоставили значительный объем статистических данных.

**В целом, эта часть рекомендации в основном выполнена, кроме опубликования анализа тенденций и причин их изменения.**

### **3.4. Специализированные антикоррупционные органы правоприменения, суды**

#### **Рекомендация 2.8.-2.9. Отчета о третьем раунде мониторинга Казахстана:**

**1. Внедрить специализацию прокуроров по надзору за следствием и представлением в суде дел о коррупционных преступлениях. ...**

**Органы следствия.** В систему органов уголовного преследования (следственных органов) РК входят: органы внутренних дел, национальной безопасности, антикоррупционной службы, службы экономических расследований, прокуратуры. Ст. 187 УПК РК четко разграничивает подследственность между органами уголовного преследования.

Статус и полномочия следователей регулируются статьей 60 УПК РК. Вместе с тем, как сообщается, разработан проект закона о «Об органах предварительного следствия и статусе следователей в Республике Казахстан». Законопроект направлен на закрепление и повышение государственно-правового статуса следователя в Республике Казахстан, осуществляющего специальную государственную деятельность по предотвращению, раскрытию и расследованию преступлений. Необходимость принятия такого законопроекта обусловлена несовершенством ныне действующего законодательства, его разобщенностью и различиями в правовых, социальных и юридических гарантиях деятельности следователей различных правоохранительных ведомств Республики Казахстан, что, в конечном итоге, препятствует повышению эффективности их деятельности в борьбе с преступностью.

Согласно п.12-2, ст.1 Закона РК «О правоохранительной службе» (6 января 2011 года № 380-IV) к правоохранительным органам относится антикоррупционная служба (Национальное бюро по противодействию коррупции Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции) – оперативно-следственные подразделения уполномоченного органа по делам государственной службы и противодействию коррупции, осуществляющие деятельность, направленную на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений;

В состав Антикоррупционной службы входит Следственный департамент, сотрудники которого осуществляют непосредственное расследование коррупционных правонарушений (деятельность регламентируется также положением о Следственном департаменте). В территориальных департаментах – Следственные управления.

Национальное бюро по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции является ведомством Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, осуществляющим в пределах компетенции Агентства реализационные функции по вопросам выявления, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных уголовных правонарушений и иные функции в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Национальное бюро осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами, настоящим Положением, а также международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Национальное бюро является юридическим лицом в организационно-правовой форме республиканского государственного учреждения.



Национальное бюро по вопросам своей компетенции в установленном законодательством порядке принимает решения, оформляемые приказами руководителя Национального бюро и другими актами, предусмотренными законодательством Республики Казахстан.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2016 года № 328 «О реорганизации Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан» Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействия коррупции (далее – Агентство) является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан. Национальное Бюро по противодействию коррупции Агентства (далее – Национальное бюро) обладает статусом ведомства в структуре Агентства и является правоохранительным органом, осуществляющим выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных уголовных правонарушений.

Учредительным документом Национального бюро является его Положение, утвержденное приказом Председателя Агентства от 13 октября 2016 года № 6. Согласно Положению, структура и лимит штатной численности Национального бюро утверждаются председателем Агентства по представлению руководителя Национального бюро.

Положением также установлено, что Руководитель Национального бюро определяет полномочия своих заместителей и руководителей структурных подразделений Национального бюро, решает кадровые вопросы Национального бюро, его территориальных органов в порядке, установленном приказом председателя Агентства. Функции Национального бюро, а также его задачи, права и обязанности определены в Положении.

Согласно Перечню должностей политических государственных служащих и иных должностных лиц, назначаемых Президентом Республики Казахстан или по согласованию с ним, избираемых по его представлению, а также назначаемых по согласованию с Администрацией Президента Республики Казахстан, утвержденному Указом Президента Республики Казахстан от 29 марта 2002 года № 828 «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти» Руководитель Национального бюро назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Председателя Агентства и согласованию с Руководителем Администрации Президента. Порядок, организация проведения согласования, назначения на должность и освобождения от должности Руководителя Национального бюро также регламентированы вышеназванным Указом Президента Республики Казахстан.

Основания для увольнения, порядок и условия увольнения сотрудников правоохранительных органов предусмотрены статьями 80 и 81 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе».

Процедура отбора сотрудников предусмотрена приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 7 октября 2016 года № 4 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 10 октября 2016 года № 14318) «О некоторых вопросах организации отбора кандидатов в Национальное бюро по противодействию коррупции (Антикоррупционную службу) Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и его территориальные органы». В соответствии со статьей 8 Закона прием на службу в правоохранительные органы осуществляется путем назначения на должность. Прием на службу в правоохранительные органы оформляется приказами руководителей правоохранительного органа или уполномоченных руководителей. Основания для увольнения, порядок и условия увольнения сотрудников правоохранительных органов предусмотрены статьями 80 и 81 Закона.

Штат Национального бюро включает: оперативных сотрудников – 447, следственных сотрудников – 349, сотрудников, выполняющих не основные (административные) функции, – 686 (в том числе 68 административных государственных служащих).

Средний стаж оперативных и следственных сотрудников – 13 лет. 100% сотрудников имеют высшее образование, в том числе 451 более 2-х. Количество сотрудников в разрезе имеющегося высшего образования: юридическое и экономическое – 226; юридическое и другие - 225; юридическое – 167; экономическое - 130; техническое – 25; другое (госуправление, международные отношения, естественные отношения) – 23.

Национальное бюро по противодействию коррупции имеет автономную техническую возможность осуществлять негласные следственные и оперативно-розыскные мероприятия, в том числе снятие информации с каналов связи.

В июле 2017 года были приняты изменения, которые наделили Комитет национальной безопасности (КНБ) альтернативной подследственностью по коррупционным делам, ограничив тем самым исключительную подследственность Национального бюро по противодействию коррупции. В своих письменных комментариях Комитет национальной безопасности отметил, что такое решение было принято в соответствии со складывающейся обстановкой и направлено в первую очередь на повышение эффективности противодействия коррупции и максимальном использовании характерных возможностей спецслужбы в осуществлении такой деятельности. Другим аспектом принятия такого решения является необходимость соблюдения одного из основных требований принципов государственного устройства – обеспечения системы «сдержек и противовесов». Сосредоточение в одном государственном органе монопольного права выявления коррупционных правонарушений создает риск совершения коррупционных правонарушений сотрудниками этого органа. По мнению КНБ, передача в его альтернативную подследственность коррупционных составов не ограничивает деятельность Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, являющегося единственным уполномоченным органом в формировании антикоррупционной политики. Кроме того, сосредоточение полномочий по противодействию коррупции в нескольких государственных органах не противоречит положениям как Конвенции ООН против коррупции, так и другим договорам.

У мониторинговой группы есть сомнения по поводу целесообразности таких изменений, поскольку это размывает специализацию в расследовании коррупционных дел, ограничивает автономность Антикоррупционной службы, может привести к институциональным конфликтам и снижению эффективности расследования коррупционных преступлений. Риск совершения коррупционных правонарушений сотрудниками Антикоррупционной службы можно было бы снизить путем наделения КНБ или другого органа полномочиями по расследованию лишь такой категории дел, а не всех коррупционных преступлений.

#### **Полномочия по открытию, закрытию, передаче уголовного производства в другой орган**

Согласно статье 179 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, началом досудебного расследования является регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований либо первое неотложное следственное действие.

В случаях, предусмотренных частью первой статьи 184 УПК, прокурор, следователь, дознаватель, орган дознания до регистрации заявления и сообщения об уголовном правонарушении производят неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов уголовного правонарушения. Одновременно они обязаны принять меры к регистрации заявления и сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований, в том числе с использованием средств связи.

В соответствии со статьями 180 УПК при наличии повода к осуществлению досудебного расследования дознаватель, орган дознания, начальник следственного отдела, следователь, прокурор в пределах своей компетенции и порядке, установленном Кодексом, своим постановлением принимают уголовное дело в производство, за исключением случаев, предусмотренных абзацем второй части первой статьи 185 Кодекса.

Согласно статье 186 УПК заявления, сообщения с имеющимися материалами направляются по подследственности руководителем органа уголовного преследования через прокурора.

В составе Генеральной прокуратуры и прокуратур областей и приравненных к ним действуют Департамент специальных прокуроров и управления специальных прокуроров соответственно. Специальный прокурор – должностное лицо, уполномоченное осуществлять досудебное расследование и обладает всеми полномочиями следователя и руководителя следственной группы. Приоритетными категориями дел для специальных прокуроров являются уголовные правонарушения, совершенные сотрудниками правоохранительных органов, по службе, в том числе пытки. Кроме того, «в исключительных случаях в целях обеспечения полноты и объективности производство досудебного расследования по уголовным делам об иных уголовных

правонарушениях допускается по согласованию с Генеральным прокурором»<sup>170</sup>. Таким образом, существует возможность изъятия дел из производства Антиторрупционной службы. При этом основания для такого изъятия четко не выписано и позволяют широкое применение.

Также, согласно статье 193 УПК, прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования, а также уголовное преследование, имеет право изымать дела у органа, осуществляющего досудебное расследование, и передавать другому органу досудебного расследования; в исключительных случаях в целях обеспечения объективности и достаточности расследования по письменному ходатайству органа уголовного преследования либо по собственной инициативе передавать дела от одного органа другому либо принимать в свое производство и расследовать их независимо от установленной Кодексом подследственности. Эти полномочия также не ограничены четкими критериями или условиями для изъятия и передачи. Хотя изъятие дела может быть обжаловано вышестоящему прокурору, в отсутствие четких критериев и оснований для передачи дел такое обжалование нельзя считать действенным.

Согласно предоставленной Генеральной прокуратурой РК информацией, за 2016 год в производстве специальных прокуроров находилось 121 уголовное дело по коррупционным преступлениям (в аналогичном периоде 2015 г. – 138), из которых 56 (72) дел окончены с направлением для рассмотрения по существу в суд, прекращено 20 (10) дел, прерваны сроки расследования по 9 (5) делам, передано по подследственности 13 (26) дел, в остатке 23 (25) уголовных дела. Из указанного количества находилось в производстве уголовных дел по фактам получения, дачи взяток и посредничества во взяточничестве – 36 (26), злоупотребления должностными полномочиями и служебного подлога – 55 (69), хищения чужого имущества путем присвоения и мошенничества с использованием служебного положения – 12 (27), по другим коррупционным преступлениям – 18 (16).

**Бюджетная автономия.** Согласно Положению о Национальном бюро, оно является юридическим лицом в организационно-правовой форме республиканского государственного учреждения и его финансирование осуществляется из средств республиканского бюджета.

Статьей 44 Конституции Республики Казахстан определены полномочия Президента Республики Казахстан, одними из которых является утверждение по представлению Премьер-Министра Республики Казахстан единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета (Указ 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»).

Меры поощрения на работников (сотрудников) Национального бюро и его территориальных органов в соответствии с Положением применяются Руководителем Национального бюро.

В структуре Национального бюро и его территориальных органов образованы подразделения внутренней безопасности.

---

<sup>170</sup> Инструкция об организации досудебного расследования в органах прокуратуры, утверждена приказом Генерального прокурора РК 27.03.2015 № 48, пункт 10.

Таблица 29. Бюджет Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции в 2016-2017 гг.

Наименование программы/подпрограммы	Бюджет на 2016 год (тыс. тенге)	Бюджет на 2017 год (тыс. тенге)
<b>Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции</b>	<b>11 708 897</b>	<b>13 381 703</b>
Формирование и реализация единой государственной политики по противодействию коррупционным преступлениям	11 708 897	13 381 703
Обеспечение защиты прав и свобод лиц, участвующих в уголовном процессе по коррупционным преступлениям и правонарушениям	219 767	249 466
Оперативно-розыскная деятельность по противодействию коррупционным преступлениям и правонарушениям	4 419 864	5 614 249
Обеспечение деятельности уполномоченного органа по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений	6 881 836	7 332 732
Обеспечение функционирования информационных систем и информационно-техническое обеспечение государственного органа	78 376	179 129
Капитальные расходы Национального бюро по противодействию коррупции	109 054	6 127

Источник: информация Национального бюро по противодействию коррупции.

**Специализация прокуроров.** Согласно информации промежуточного отчета Казахстана от сентября 2016 г., в новом Уголовно-процессуальном кодексе введена фигура процессуального прокурора, который осуществляет надзор по конкретному уголовному делу (включая коррупционные дела) с момента начала досудебного расследования до поддержания государственного обвинения в суде. Согласно подпункту 35) статьи 7 Уголовно-процессуального кодекса, процессуальный прокурор - это прокурор, на которого в соответствии с Кодексом, руководителем прокуратуры возложен надзор за применением законов по уголовному делу. В соответствии части 3 статьи 193 Уголовно-процессуального кодекса процессуальный прокурор осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.

Как указано в отчете, в настоящее время практикуется определение процессуальных прокуроров по актуальным и особо сложным уголовным делам, независимо от категории. Это связано, в первую очередь, с ограниченностью кадровых ресурсов. В перспективе, по мере решения этих вопросов, планируется определить конкретные категории и увеличить количество дел, по которым надзор и участие в суде будут обеспечивать процессуальные прокуроры.

Актами о распределении обязанностей практически каждого структурного подразделения Генеральной и территориальных прокуратур за кем-либо из сотрудников закреплен надзор за применением законодательства о борьбе с коррупцией.

При этом в составе Департамента Генеральной прокуратуры РК по надзору за законностью досудебной стадии уголовного процесса действует Управление по надзору за законностью досудебного производства по коррупционным и экономическим уголовным правонарушениям.

В своих письменных комментариях Генеральная прокуратура РК отметила, что в органах прокуратуры имеется специализация прокуроров. В УПК предусмотрен институт процессуальных прокуроров, которые осуществляют надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвуют в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя. В этой связи, в территориальных подразделениях созданы группы процессуальных прокуроров, между которыми распределяются уголовные дела по их специализации. Такие группы создаются распоряжением руководства прокуратуры области среди сотрудников Управления по надзору за законностью уголовного процесса. Управление по коррупционным и экономическим преступлениям создано и в Генеральной прокуратуре. Специализация по коррупционным преступлениям есть и у специальных прокуроров.

**Имитация взяточничества.** Важным инструментом для выявления и документирования коррупционных деяний является возможность проведения операций под прикрытием и имитация преступной деятельности (например, имитация дачи взятки). В то же время, такие операции следственных органов могут нарушать права человека в случае провокации взяточничества. При это собранные с нарушением прав человека доказательства будут недопустимы для использования в суде. Поэтому рекомендуется, чтобы допустимая имитация преступной деятельности была четко отделена от недопустимой провокации (случаев, когда следственные или оперативные сотрудники, или лица, сотрудничающие со следствием, не присоединяются к преступному деянию, которое уже было инициировано или готовится, а провоцирует лицо на их совершение). Такое разграничение следует установить в УПК.

Действующее законодательство Казахстана не содержит критериев для такого разграничения. Согласно статье 251 УПК, разрешается проводить внедрение и (или) имитацию преступной деятельности с письменного согласия лица, внедренного и (или) имитирующего преступную деятельность, с целью получения фактических данных о подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлениях. Лицу, внедренному и (или) имитирующему преступную деятельность, запрещается совершать действия (бездействие), сопряженные с угрозой жизни, здоровью людей, собственности, за исключением случаев необходимой обороны, задержания лица, совершившего посягательство, крайней необходимости, обоснованного риска в соответствии с положениями Уголовного кодекса Республики Казахстан. По согласованию со следователем, дознавателем уполномоченный орган постоянно информирует о ходе внедрения и (или) имитации преступной деятельности. Этих положений недостаточно для обеспечения гарантий соблюдения прав человека.

Важность такого разграничения также обосновывается тем, что в Казахстане установлена уголовная ответственность за провокацию коммерческого подкупа или взяточничества (ст. 417 УК РК). Согласно Нормативному постановлению Верховного суда РК №8 от 27.11.2015, ответственность за провокацию взятки по части второй статьи 417 УК наступает лишь в случаях, когда попытка передачи предмета взятки осуществлялась в целях искусственного формирования доказательств совершения преступления или шантажа и лицо, указанное в части первой статьи 366 УК (т.е. взяткополучатель), заведомо для виновного не совершало действий, свидетельствующих о его согласии принять взятку. Такого объяснения, как представляется, недостаточно.

Как отмечалось в Итоговом докладе по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, полицейское подстрекательство возникает там, где задействованные сотрудники или лица, действующие по их поручению, не ограничиваются расследованием преступной деятельности в режиме наблюдения, а оказывают на субъекта воздействие подстрекательства к совершению преступления, которое иначе не было бы совершено. В деле *Банникова против России*, Европейским судом по правам человека были обобщены критерии разграничения провокации и допустимого поведения: 1) проверка на существенность (было бы преступление совершено без вмешательства властей; агент под прикрытием просто “присоединился” к преступным действиям или он их провоцировал; мог ли человек подвергаться давлению для совершения преступления); 2) процессуальная проверка (каким образом местные суды рассматривали доводы заявителя о подстрекательстве)<sup>171</sup>. Является ли провокация взятки уголовным преступлением или нет, странам следует установить в законе (а не в подзаконных актах) четкие процедуры и гарантии против злоупотреблений при использовании имитации дачи взятки в качестве следственного или оперативного инструмента. Правоохранительные органы должны также принять четкие инструкции по разграничению провокации и законной имитации взятки<sup>172</sup>.

**Вывод: эта часть рекомендации не была выполнена.**

**В целом, рекомендацию 2.8.-2.9. Казахстан выполнил частично.**

<sup>171</sup> Банникова против России, заявление №18757/06, решение от 4 ноября 2010 г., §37-65, <http://goo.gl/ALIISI>.

<sup>172</sup> ОЭСР/СПД (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 23.

## Новая рекомендация № 28

- 1. Обеспечить на постоянной основе специализацию прокуроров по надзору за следствием и представлением в суде дел о коррупционных преступлениях.*
- 2. Установить четкие критерии для передачи производства по коррупционным преступлениям специальным прокурорам органов прокуратуры, а также для изъятия дел у Антикоррупционной службы в порядке статьи 193 Уголовно-процессуального кодекса РК.*
- 3. В целях гарантирования прав человека и обеспечения допустимости собранных доказательств, установить в Уголовно-процессуальном кодексе четкое разграничение между допустимой имитацией взяточничества и его провокацией и детальные правила проведения имитации преступной деятельности.*
- 4. Провести анализ применения альтернативной подследственности по коррупционным делам и, в случае установления снижения эффективности расследования таких дел или наличия институциональных конфликтов, внести необходимые изменения.*

## Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Высшее образование

### 4.1. Введение

#### *Краткая предыстория*

В ходе нынешнего 4-го раунда мониторинга у стран имеется возможность выбрать для углубленного исследования тот сектор, который, по их мнению, подвержен высокому риску коррупции. В РК было принято решение подвергнуть такому углубленному исследованию национальную систему образования. Поскольку эта сфера является обширной и разносторонней, первоначальный выбор объекта исследования был сужен до системы высшего образования. Анализ опирается на методику проведения 4-го раунда мониторинга, а также результаты аналогичных оценок отдельных секторов в других странах-членах Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией.

Задача данной главы - выявить структурные и практические аспекты системы высшего образования, которые негативно влияют на способность антикоррупционных ведомств и органов управления образованием, а также высших учебных заведений (вузов) осуществлять профилактику и противодействие коррупции. В следующих подразделах введения представлен краткий обзор системы высшего образования в РК, а также сведения о распространенности коррупции и специфических областях коррупционных рисков, выявленных экспертами. Далее обсуждается содержание и эффективность государственной политики противодействия коррупции в сфере высшего образования. Третья часть посвящена анализу мер по предотвращению коррупции и выявлению недостатков. В четвертой части уделяется внимание проблемам обеспечения соблюдения антикоррупционного законодательства. В пятой, заключительной части представлены рекомендации по совершенствованию мер противодействия и борьбы с коррупцией.

#### **Краткий обзор системы высшего образования Казахстана**

##### *Размеры и финансирование сектора высшего образования*

Согласно данным, полученным от властей, в 2016/2017 академическом году в РК насчитывалось 129 высших учебных заведений.<sup>173</sup> Начиная с 2000 года, были закрыты более 50 университетов как не соответствовавшие стандартам качества обучения. Статистика указывает, что их место заняли частные образовательные организации – сегодня количество частных университетов (55) превышает число государственных (43). Также действуют 17 университетов со смешанной государственно-частной формой собственности, зарегистрированных как акционерные общества; 13 вузов, принадлежащих правоохранительным органам или вооруженным силам; и один международный университет.

Университеты предлагают программы обучения на степень бакалавра, магистра и доктора. В 2016 году по этим программам обучалось 472 557 студентов под руководством 38 294 преподавателей. Численность студентов государственных вузов составляла 211 600 чел.<sup>174</sup>

Большая часть финансирования как государственных, так и частных университетов в РК поступает из **частных источников**. В среднем плата за обучение и другие частные инвестиции (например, пожертвования, средства, полученные за счет оказания платных услуг, кредиты и т.д.) составляют примерно 80% бюджета государственных и около 88% частных вузов.<sup>175</sup> Основным источником государственного финансирования являются государственные гранты на обучение в вузах,

---

<sup>173</sup> По данным государственной службы статистики, их число равняется 125. См. <https://goo.gl/qdc84U>.

<sup>174</sup> Источник: ответы на вопросы анкеты для мониторинга.

<sup>175</sup> TEMPUS (2012). Высшее образование в Казахстане. Алматы: национальный офис Tempus в Казахстане; ОЭСР. (2017). Обзоры национальной политики в сфере образования: высшее образование в Казахстане. Париж: издательство ОЭСР.

выделяющиеся абитуриентам по результатам Единого Национального Тестирования,<sup>176</sup> обязательного для получения доступа к высшему образованию. Государственные и частные университеты получают такое финансирование, если их выбирают для учебы абитуриенты, получившие грант. Количество выделяемых грантов по разным дисциплинам определяется ежегодно в соответствии с ожидаемыми потребностями экономики РК.

#### *Общие принципы, руководство и управление сферой высшего образования*

Высшие учебные заведения в РК, как и во многих других странах, где управление системой высшего образования основывается на принципах академической свободы и институциональной автономии,<sup>177</sup> обладают достаточной степенью независимости, чтобы самостоятельно управлять своими делами в соответствии с действующим законодательством. В РК частные вузы полностью, а государственные - почти полностью самостоятельно контролируют такие важные аспекты своей деятельности, как материально-техническое обеспечение, оценка академической успеваемости и подбор кадров. Рамки, в которых осуществляется такая деятельность, включают, отраслевое законодательство, а именно Закон об образовании, различные нормативно-правовые акты и типовые правила. Они регламентируют такие вопросы, как общие цели развития сектора, образовательные стандарты и учебные программы, официальные лицензионные и аккредитационные требования, кадровая политика, управление процессом набора студентов, оценка успеваемости и т.д. Нормативно-правовая база также включает законодательство, имеющее более широкое применение, чье действие распространяется на всех физических и юридических лиц. Непосредственное отношение к борьбе с коррупцией и ее предотвращению в сегменте высшего образования имеют Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Закон о борьбе с коррупцией, Закон о государственных закупках, Закон о лицензировании, Предпринимательский кодекс. Следует отметить, что законодательство, применимое к государственной службе, неактуально для персонала вузов, поскольку на них распространяется статус *гражданских*, а не государственных служащих (см. ниже).

За формирование и реализацию политики в сфере высшего образования отвечает Министерство образования и науки (МОН). Оно разрабатывает проекты первичного и вторичного отраслевого законодательства, а соблюдение норм и надлежащее функционирование системы обеспечивается за счет “модели коллективного руководства”<sup>178</sup>, осуществляемого совместно МОН, вузами и внешними акторами (аккредитационными агентствами и наблюдательными советами). Структура управления высшим образованием, таким образом, оказывает непосредственное воздействие на методы противодействия коррупции в этом сегменте, что следует иметь в виду при оценке их охвата и возможного эффекта.

Что касается непосредственно МОН, то оно определяет и контролирует такие ключевые процедуры, как лицензирование и аккредитация вузов, допуск к высшему образованию и присвоение ученых степеней, формирование бюджета и распределение бюджетных средств, разработка и принятие международных обязательств.<sup>179</sup> Соблюдение установленных норм, управление и контроль осуществляется им через подчиненные органы, комитеты и комиссии в ключевых областях (см. ниже). Большинство таких органов уделяют основное внимание мониторингу учебного процесса, анализу и совершенствованию учебных материалов, процедурам и отчетной документации

---

<sup>176</sup> Выпускники профессионально-технических училищ и ряд других категорий выпускников, получивших среднее и среднее специальное образование (например, обучавшиеся за границей), вместо ЕНТ проходят так называемое Комплексное тестирование абитуриентов (КТА).

<sup>177</sup> Академическая свобода, т.е. свобода преподавания и научных исследований, и тесно связанный с ней принцип институциональной автономии, являются многовековыми основополагающими принципами, помогающими определить характер отношений между академическими кругами и государственной властью. Международное академическое сообщество считает их одним из своих самых важных достижений. РК неоднократно проявляла свою приверженность этим принципам – самыми последними примерами такого рода являются подписание декларации о присоединении к Болонскому процессу и вступление в Европейское пространство высшего образования.

<sup>178</sup> Салми, Дж. (Salmi, J.), и Хелмс Р.М. (Helms, R. M.) (2013). Инструменты управления для борьбы с коррупцией в сфере высшего образования. Доклад о коррупции в мире: образование (стр. 108-113). Нью-Йорк: Рутледж.

<sup>179</sup> Закон Республики Казахстан от 4 апреля 2016 года № 501-V “Об образовании”.



образовательных учреждений и не занимаются обеспечением соблюдения законодательства о борьбе с коррупцией как таковой, хотя вопросы институциональной неподкупности и противодействия коррупции могут отчасти входить в их компетенцию.<sup>180</sup> МОН отчитывается перед Администрацией президента, Министерством национальной экономики и Министерством финансов.<sup>181</sup> Поскольку его сотрудники являются государственными служащими, МОН также подотчетно Агентству по делам государственной службы и предотвращению коррупции.

### Распространенность коррупции

Источником самых последних и полных данных неофициальной оценки уровня коррупции в сфере высшего образования в РК является опрос 2010 года среди сотрудников 45 университетов стран Центральной Азии, проведенный исследователем из Словении в рамках его научной работы. Лишь 31% опрошенных считали, что в их университетах нет злоупотреблений; 31% респондентов не были уверены в наличии злоупотреблений, а 39% высказали убежденность в наличии коррупции.<sup>182</sup> Опрос был посвящен только узкой категории коррупционных правонарушений - взяткам за присуждение научных степеней и званий, а также за поступление в вуз и получение диплома.

Другим, но еще более ограниченным источником независимой информации являются результаты внешнего аудита. При аудиторских проверках основное внимание уделяется использованию государственных средств и финансовой отчетности. Ревизии, проведенные Счетным комитетом РК в 2016 г. показали, что только во втором квартале 2016 года вузами было совершено 109 финансовых нарушений на общую сумму 14,3 миллиарда тенге.<sup>183</sup> Чтобы дать некоторое представление о порядке цифр, о которых идет речь, отметим, что согласно официальным источникам в 2015 году из госбюджета было выделено на высшее образование 166 миллиардов тенге. Кроме того, аудиторские проверки выявили такие нарушения, как подтасовка данных о трудоустройстве выпускников, выделение финансирования МОН на вымышленную деятельность вузов, несанкционированные капиталовложения и т.д.<sup>184</sup> В 2016 году примерно в 24 университетах была также проведена проверка силами департамента внутреннего аудита МОН. Эти проверки выявили финансовые нарушения на сумму 2,2 миллиарда тенге: 41% нарушений был связан с текущими расходами; 31% – с нецелевым использованием бюджетных средств и ненадлежащим управлением этими средствами; 5% нарушений касались материально-технического снабжения; 3% пришлось на долю нарушений бухгалтерской отчетности, а 21% был отнесен к категории “прочие нарушения”.<sup>185</sup>

Что касается официальной позиции властей, то в своем заявлении от 16 ноября 2016 г. заместитель руководителя Агентства по делам государственной службы и предотвращению коррупции сказал, что образование является одним из секторов, наиболее подверженных коррупции, а число уголовных дел, возбужденных по коррупционным преступлениям, по сравнению с 2015 г., выросло на 50%. В том же заявлении отмечалось, что наиболее распространенными проявлениями коррупции являются хищение имущества и мошенничество, в том числе в области кадрового учета (например, включение “мертвых душ” в платежную ведомость), фальсификация данных, плагиат и

---

<sup>180</sup> Например, у ряда органов этой категории – в частности, Комиссии по этике и Дисциплинарной комиссии МОН - область ответственности ограничена правонарушениями, совершаемыми сотрудниками министерства. В то же время действуют и такие структуры, как Комитет по государственному контролю в сфере образования, аккредитационные агентства или недавно созданная Комиссия по работе с кадрами, рассмотрению обращений и противодействию коррупции в сфере образования и науки и контролю за соблюдением норм служебной этики, чья компетенция также распространяется на государственные и частные образовательные организации и их сотрудников.

<sup>181</sup> Tempus (2012). Высшее образование в Казахстане. Алматы: национальный офис Tempus в Казахстане.

<sup>182</sup> Истилеулова Я. (2010). Трансформация высшего образования в Центральной Азии за 20 лет. Получено 15 мая 2017 года из <https://goo.gl/vfLEJn>.

<sup>183</sup> Счетный комитет Республики Казахстан. (2016). Итоги аудиторской деятельности Счетного комитета по контролю над исполнением республиканского бюджета.

<sup>184</sup> Шибутов М. М. (2016). Пути повышения эффективности управления государственными активами в образовании. Алматы.

<sup>185</sup> Источник: ответы на вопросы анкеты для мониторинга.

необоснованное завышение оценок.<sup>186</sup> В еще одном заявлении, сделанном главой департамента высшего и послевузовского образования МОН, было отмечено, что в 2015 году большинство полученных министерством жалоб от граждан по вопросам образования касались злоупотреблений при поступлении в вузы.<sup>187</sup> Данные, помещенные в Национальный доклад о противодействии коррупции, опубликованный в апреле 2017 г., также показательны и свидетельствуют о высокой степени коррумпированности системы образования в целом.<sup>188</sup>

### **Области коррупционного риска**

В ходе мониторингового визита внимание Экспертной группы было привлечено к следующим областям в сегменте высшего образования, как заслуживающим серьезного внимания с точки зрения наличия коррупциогенных факторов (эксперты отдают себе отчет в том, что это неполный перечень проблем, недостатков и уязвимостей в сфере борьбы с коррупцией):

#### *Злоупотребления при распределении бюджетных ресурсов посредством государственных грантов*

Государственный образовательный грант на обучение является основным источником государственной поддержки большинства студентов в РК. Он выделяется при первом поступлении в вуз. Те, кому не удалось получить грант, могут рассчитывать на его выделение уже в процессе обучения при наличии двух условий: средний балл успеваемости должен быть выше определенного уровня, а один из ранее выделенных грантов должен оказаться “незанятым”, т.е. получивший его студент бросил вуз, перешел в другой университет или на другую специальность и т.п.<sup>189</sup> Вследствие относительно высокой стоимости обучения<sup>190</sup> такие освободившиеся гранты являются очень востребованным “товаром”.

Согласно информации, полученной экспертами во время визита, а также ответам на вопросы анкеты мониторинга, прозрачность в процессе такого «вторичного» распределения грантов часто отсутствует. При этом, как утверждается, преимущество получают студенты, пользующиеся привилегированным отношением со стороны администрации университета по причинам, не связанным с академической успеваемостью. Такое привилегированное отношение может объясняться политическими, семейными или деловыми связями, или же расчетами на получение пожертвований, которые считаются важными для учебного заведения и его сотрудников. Таких «блатных» студентов якобы включают в так называемые “списки декана”, существование которых отрицалось некоторыми представителями вузов, но подтверждалось другими их коллегами в ходе визита.

В отличие от первичного присуждения грантов, осуществляемого Национальной конкурсной комиссией,<sup>191</sup> ответственность за выделение освободившихся грантов лежит преимущественно на университетах, и такая практика полностью соответствует действующим правилам. Так, в Постановлении правительства, регулирующем порядок выделения освободившихся грантов, подробно описаны квалификационные требования к кандидатам, временные рамки принятия решений, порядок подачи заявлений и оформления грантов. Тем не менее, в нем не оговорены обязательства, относительно обеспечения прозрачности процесса выделения грантов, в частности, касающиеся своевременного предоставления информации о вновь освободившихся грантах. В нем также не предусмотрена возможность обжалования решений об отказе в выдаче гранта. Согласно информации, полученной экспертами, многие материалы и решения о выделении грантов обнародуются только постфактум. С точки зрения Экспертной группы подобные недостатки представляют серьезную угрозу для добросовестного распределения бюджетных средств. В этой связи РК следует предпринять меры, обеспечивающие распределение государственного образовательного гранта в рамках открытого процесса, в том числе путем публикации в разумные сроки информации об освободившихся грантах, их распределении и решениях в этой связи,

---

<sup>186</sup> Источник: <https://goo.gl/MfddfE>.

<sup>187</sup> Источник: <https://goo.gl/nHanwp>.

<sup>188</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017, стр. 32-35.

<sup>189</sup> Правила распределения государственных образовательных грантов см. в Постановлении Правительства Республики Казахстан №58 от 23 января 2008 года.

<sup>190</sup> ОЭСР. (2017). Обзоры национальной политики в сфере образования: высшее образование в Казахстане. Париж: издательство ОЭСР.

<sup>191</sup> См. Приказ министра образования и науки №349 от 1 июля 2010 года.

предоставления возможности подачи апелляции с четко прописанной процедурой, обеспечения качественного рассмотрения жалоб и применения санкций к нарушителям.

### *Ненадлежащий порядок учета успеваемости студентов*

Согласно информации, полученной от студентов в ходе визита, при внутренней аттестации студентов (которая проводится преподавателями данного вуза) оценки могут намеренно занижаться, чтобы создать условия для получения незаконного вознаграждения в обмен на более высокий балл. В задачу этой главы не входит поиск аргументов, подтверждающих или опровергающих такие заявления, но представляется важным выяснить, не благоприятствуют ли условия тестирования и сопутствующие тому обстоятельства появлению данного вида злоупотреблений.

Эксперты отмечают, что академическая успеваемость студентов в РК регулярно оценивается посредством проведения внутренней и внешней оценки, описанных в Типовых правилах проведения текущего контроля успеваемости, промежуточной и итоговой аттестации учащихся.<sup>192</sup> Внешняя оценка учебных достижений (ВОУД) представляет собой независимый стандартизированный тест по ограниченному ряду предметов, который студенты проходят на четвертом году обучения с целью проверки соответствия качества знаний требованиям государственных стандартов высшего образования. Внутренняя оценка осуществляется непосредственно вузами и проводится на разных этапах обучения. Существует промежуточная аттестация в конце семестра или учебного года, итоговая аттестация, знаменующая собой завершение обучения (на степень бакалавра, магистра или доктора), а также регулярная оценка успеваемости в течение всего учебного года.

Положение студентов и преподавателей зависит от результатов внутренней оценки, поэтому и те, и другие заинтересованы в благоприятном для себя исходе аттестации: оценки имеют решающее значение для академической карьеры обучающихся, от них зависит право на получение государственных грантов, но также на государственное финансирование вузов и их рискованные показатели. Но еще более важный момент заключается в том, что, согласно информации, полученной экспертами, типичные условия проведения оценки, судя по всему, создают благоприятные условия для злоупотреблений. Многие из зачетов в ходе текущего контроля и некоторые экзамены на стадии промежуточного контроля, по-прежнему проводятся в устной форме и один на один с преподавателем, а в случае письменных экзаменов критерии оценки не всегда прозрачны и не во всех случаях доводятся до сведения студентов соответствующим образом.<sup>193</sup> Это создает условия для применения двойных стандартов и намеренного проявления предвзятости при выставлении оценки. Более того, известны случаи открытого распространения информации о продаже дипломов о высшем образовании.<sup>194</sup>

Мониторинговая группа отмечает, что подобные риски часто встречаются при проведении ответственных экзаменов (т.е. серьезно влияющих на дальнейшую судьбу студента) и в других странах<sup>195</sup>, и защититься от них можно различными способами, в частности, посредством установления надлежащей процедуры оценки знаний.

В отношении РК это означает необходимость проведения всестороннего анализа причин и факторов, влияющих на добросовестность учета успеваемости студентов на практике, значительное ограничение или отказ от использования устных экзаменов и собеседований наедине, а также

---

<sup>192</sup> Приказ министра образования и науки № 125 от 18 марта 2008 года. Также см. Типовые правила деятельности организаций образования, реализующих образовательные программы высшего образования № 449 от 17 мая 2013 года.

<sup>193</sup> Несмотря на утверждение властей о том, что на сегодняшний день, прием экзаменов в вузах, в основном, осуществляется в письменной форме, во время мониторингового визита экспертами получена информация о том, что во многих вузах проводятся устные экзамены. Эксперты принимают во внимание тот факт, что во время экзаменов может применяться видеосъемка и что предусмотрена апелляция.

<sup>194</sup> К примеру, см. <https://goo.gl/DL5zK6>. Эксперты принимают во внимание, что бланки дипломов отнесены к категории документов строгой отчетности и что процессы их хранения и учета регулируются.

<sup>195</sup> О влиянии ответственных экзаменов на школьное образование в США см., например, работу Николс (Nichols) и Берлинер (Berliner), 2007.

ограничение возможностей выставления субъективных оценок при помощи четкого определения стандартов успеваемости и информирования об этих стандартах студентов.

В настоящее время в целях предотвращения злоупотреблений, в большинстве университетов РК (а именно в 99 вузах на момент завершения настоящего доклада) текущий контроль и промежуточная аттестация отчасти осуществляются в электронной форме с помощью системы “Platonus”.<sup>196</sup> Эта автоматизированная информационная система (АИС), разработанная и реализуемая частной компанией, позволяет вузам управлять большинством аспектов учебного процесса онлайн, проводить экзамены в формате выбора правильного ответа и протоколировать результаты в защищенном от вмешательства виде, исключая злоупотребления.

К сожалению, согласно сообщениям студентов и представителей гражданского общества, “Platonus” имеет ряд недостатков, ограничивающих его эффективность как способа противодействия коррупции. Во-первых, использование АИС осуществляется на добровольной основе, и она охватывает лишь часть предметов, по которым проводятся экзамены. Во-вторых, “Platonus” можно на время отключить с целью ретроспективной корректировки ответов для улучшения своих результатов. Наконец, АИС не предназначена для того, чтобы обеспечивать защиту в тех ситуациях, когда лица, осуществляющие контроль над проведением экзамена, сами участвуют в обмане, выступая в роли пособников недобросовестных студентов.

Несмотря на преимущества этой и других АИС, эксперты рекомендуют регулярно пересматривать практику использования системы “Platonus” и других подобных механизмов с целью определения и уменьшения возможностей для их неправомерного использования и манипуляции ими.

#### *Академическая нечестность при выполнении письменных работ*

В настоящее время ответственность за обеспечение академической честности при подготовке письменных работ, т.е. признание академической нечестности нарушением, несут отдельные вузы. Предполагается, что они самостоятельно разрабатывают правила соблюдения академической честности, охватывающие выполнение письменных заданий, подготовку научных работ и письменных ответов в ходе зачетов и экзаменов.<sup>197</sup> Хотя принятие таких правил является одним из условий аккредитации,<sup>198</sup> рамочные стандарты не требуют, чтобы правила и проявления академической нечестности были сформулированы каким-либо определенным образом. Единственным уточнением можно считать, что они должны быть ориентированы прежде всего на студентов, а не на преподавателей<sup>199</sup>. Учитывая, что рамочные стандарты сформулированы самым общим образом, можно предположить, что, по всей вероятности, в документах всех учреждений высшего образования есть формальное упоминание принципа академической честности. Но не ясно, сколько вузов внесли в свои внутренние регламенты конкретные положения, определяющие академическую нечестность (помимо плагиата) как нарушение, и на этой основе разработали правила, обеспечивающие эффективное противодействие им.

Экспертная группа отмечает, что Кодекс РК об административных правонарушениях предусматривает санкции в отношении учреждений высшего образования, не выполняющих требования о разработке правил против академической нечестности. Что касается выбора наказаний для отдельных нарушителей, он является прерогативой вузов. В Типовых правилах проведения аттестации содержится лишь косвенное указание на то, что вузы могут исключать студентов, прибегающих к списыванию и иным формам обмана. Тем не менее, по сведениям, полученным во время визита, эта мера применяется крайне редко. С точки зрения экспертов, слабость контроля в этой области может объясняться ограниченным набором санкций. Независимо от тяжести

---

<sup>196</sup> См. [www.platonus.kz](http://www.platonus.kz).

<sup>197</sup> и Типовые правила деятельности организаций образования, реализующих образовательные программы высшего образования № 449 от 17 мая 2013 года.

<sup>198</sup> К примеру, см. <https://goo.gl/eP4A9E>.

<sup>199</sup> Согласно пункту 34 Типовых правил, академическая честность выражает честность студента в обучении и при выполнении письменных работ (контрольных, эссе, курсовых, дипломных, диссертационных). Согласно пункту 35, академическая честность выступает основным принципом процесса обучения. Во избежание плагиата все вышеперечисленные виды письменных работ проходят проверку на плагиат, порядок и процедура которой определяется вузом самостоятельно.

содеянного, единственной санкцией, предусмотренной Типовыми правилами, является отчисление студента из вуза.

Представляется, что диверсификация санкций в сторону возможности наложения более мягких наказаний в купе с введением эффективного внешнего мониторинга будет способствовать более эффективному предотвращению и выявлению случаев академической недобропорядочности при выполнении письменных работ. Также, представляется необходимым удостовериться, что все вузы приняли (или пересмотрели) правила академической добропорядочности и что такие правила четко регулируют поведение и действия студентов, преподавательского состава и работников администрации вузов. Это должно касаться, в частности, методов контроля письменных работ на предмет плагиата.<sup>200</sup>

#### *Соответствие лицензионным и аккредитационным требованиям*

В ходе мониторингового визита представители МОН заявляли, что манипулирование и предоставление недостоверной информации вузами в целях получения ими лицензии является весьма распространенным явлением и представляет собой хроническую проблему, особенно в частных университетах. В этой связи Экспертная группа с удовлетворением отмечает, что участие организаций высшего образования в мошеннических действиях в сфере лицензирования наказуемо согласно Кодексу об административных правонарушениях, который запрещает намеренное предоставление ложной информации с целью получения лицензии.<sup>201</sup> На организации высшего образования и лиц, действующих от их имени, может быть наложен штраф. Если мошенничество совершено путем предоставления заведомо ложных сведений, штраф может быть значительным. Для сотрудников МОН, замешанных в таких действиях, предусмотрены административные санкции вплоть до увольнения со службы.<sup>202</sup> Более того, лицензирующим органам запрещено заниматься избирательным правоприменением и допускать конфликт интересов.<sup>203</sup>

В отличие от мошенничества при лицензировании, мошенничество при аккредитации, по всей видимости, не находит аналогичного отражения в законодательстве. Эксперты не смогли прийти к каким-либо определенным выводам относительно того, какие последствия влекут за собой подобные правонарушения в реальной жизни. Также властями не было предоставлено никаких статистических данных о случаях мошенничества ни в сфере аккредитации, ни в сфере лицензирования. Экспертная группа полагает, что эти вопросы заслуживают пристального внимания. В частности, представляется желательным собрать и проанализировать информацию о нарушениях в процессе лицензирования и аккредитации с тем, чтобы определить распространённость неправомερных практик, а также разработать и внедрить конкретные меры по их предотвращению.

#### *Прозрачность и доступ к информации, в том числе статистическим данным*

Доступ к актуальным и точным статистическим данным является важным условием формирования эффективной антикоррупционной политики, а также информированного участия общественности в противодействии коррупции и контроля со стороны гражданского общества. По информации, полученной в ходе визита, серьезное затруднение вызывает тот факт, что Национальный Комитет по статистике предоставляет ограниченную информацию о сегментах высшего образования. Эксперты

---

<sup>200</sup> В ходе мониторингового визита эксперты получили информацию о том, что все ответственные письменные работы студентов, такие как магистерские и докторские диссертации, подвергаются проверке на предмет плагиата с помощью онлайн-сервисов и внутренних комиссий, но представители гражданского общества выражали скептицизм относительно неукоснительности применения данных мер контроля. См. также Типовые правила деятельности организаций образования, реализующих образовательные программы высшего образования № 449 от 17 мая 2013 года. Частота и метод проведения проверок определяется самостоятельно учебными заведениями (см. пример сервиса, который, предположительно, широко используется в Казахстане, на сайте [www.antiplagiat.ru](http://www.antiplagiat.ru)).

<sup>201</sup> Статья 464.

<sup>202</sup> Согласно Закону о государственной службе<sup>202</sup> нарушения со стороны сотрудников Комитета по контролю в сфере образования и науки МОН, способствующие совершению мошенничества при лицензировании, квалифицируются как дисциплинарные проступки.

<sup>203</sup> Закон РК “О разрешениях и уведомлениях”, ст. 9.

отмечают, что Комитет собирает и обобщает данные о различных аспектах деятельности в сфере образования и публикует их в периодических изданиях (статистических бюллетенях) или на своем вебсайте.<sup>204</sup> Решения относительно того, какие сведения становятся достоянием общественности, а также касательно степени агрегации данных принимаются по согласованию с отраслевыми министрами в ходе подготовки ежегодно публикуемого Графика распространения официальной статистической информации (ГРАСТИ). По имеющимся сведениям, информация, выбранная МОН для включения в ГРАСТИ, по объему значительно уступает данным, имеющимся в наличии. Пользователям, желающим получить доступ к более полным данным, необходимо подавать официальный запрос и оплачивать внешнему поставщику обработку и доставку информации. Только немногие организации прибегают к подобным запросам или могут себе это позволить с финансовой точки зрения.

Мониторинговая группа отмечает, что подборка показателей, запланированных к публикации в 2017 г. применительно к сфере высшего образования будет включать такую полезную информацию, как сведения об общем количестве вузов, студентов, принятых на первый курс и окончивших вузы, численность персонала вузов, студентов старших курсов и студентов, переведенных из одного вуза в другой, а также данные о выпускниках с разбивкой по ученым степеням и показатели охвата населения образованием.<sup>205</sup> Многие данные будут представлены с разбивкой по регионам, типам вузов и форме собственности (государственные и частные), профилирующим дисциплинам и форме обучения (очное или дистанционное обучение) и т.д. При всей своей важности, ни одна из этих областей не является важной с точки зрения предотвращения и борьбы с коррупцией и определения коррупционных рисков.

Дискуссии, состоявшиеся в ходе визита, показали, что Национальный комитет по статистике на самом деле обладает по крайней мере двумя блоками информации в сфере высшего образования, которые безусловно подвержены коррупционному риску и в которых внешние проверки неоднократно выявляли нарушения и наличие коррупционного риска. Эта информация о закупках<sup>206</sup> и финансировании. Что касается информации о финансировании, то план реализации антикоррупционной стратегии на 2017 год (см. ниже) предусматривает регулярную публикацию данных о совокупных доходах и расходах учебных заведений, а также об общем объеме услуг в денежном выражении, оказанных в сфере образования.<sup>207</sup> Однако эти данные представляются в настолько укрупненном виде, что едва ли имеют какое-то практическое значение для внешних заинтересованных сторон.<sup>208</sup> В частности, отсутствует возможность изучить данные с разбивкой по типам вузов, регионам, источникам дохода, целевому назначению расходов (т.е. текущие или капитальные) и т.д.<sup>209</sup>

В этой связи Казахстану рекомендуется пересмотреть процесс отбора данных, подлежащих публикации Национальным комитетом по статистике и систематически включать в перечень таких данных информацию о финансировании и расходах и обеспечить детализацию данных до уровня, позволяющего внешним сторонам отслеживать соответствующие процессы.

---

<sup>204</sup> Комитет по статистике Республики Казахстан (2017а). План статистических работ на 2017 год; Закон Республики Казахстан «О государственной статистике» № 257-IV от 19 марта 2010 года, ст. 18 и 19.

<sup>205</sup> Комитет по статистике (2017b). График распространения официальной статистической информации на 2017 год.

<sup>206</sup> Эксперты отмечают, что соответствующая информация публикуется на специальном портале [goszakup.gov.kz](http://goszakup.gov.kz).

<sup>207</sup> К концу июня 2017 года (после завершения работы над этим докладом о результатах мониторинга), Комитет по статистике также планирует выпустить бюллетень по финансовой и экономической деятельности учебных заведений, в котором будут воспроизведены данные о расходах, разрешенные к публикации в 2017 году.

<sup>208</sup> Предоставление свободного доступа к нормативным документам и документам по планированию является одним из аккредитационных требований, предъявляемых к университетам, но это совсем не означает, что в них будет включена актуальная информация, отражающая положение дел в области финансовой отчетности и эффективность управления вузом.

<sup>209</sup> Пример типового набора показателей эффективности инвестиций в образование в форме финансовых и человеческих ресурсов, см. издание ОЭСР «Беглый взгляд на систему образования» (показатели В1 – В7), доступно по ссылке <https://goo.gl/GoYmX8>.

## *Кадровая политика*

В соответствии с приказом Министра образования и науки № 719 от 31 декабря 2015 года, от вузов требуется, чтобы не менее 70% их выпускников за последние три года работали по полученной специальности (см. также ниже). Неспособность обеспечить достижение этого целевого показателя считается “существенным” нарушением.<sup>210</sup> Большинство вузов в поисках выхода из этой ситуации прибегают к “академическому инбридингу”, т.е. нанимают на работу как можно больше своих выпускников. Сотрудники и студенты вузов, с которыми членам Экспертной группы довелось общаться, рассказали, что в большинстве вузов вплоть до трети научно-педагогического состава приходится на долю их бывших студентов. Этим самым попутно создаются благоприятные условия для фаворитизма в кадровой политике вузов. Некоторым индикатором степени возможного влияния неформальных предпочтений на подбор кадров в секторе высшего образования РК могут служить статистические данные о научных степенях сотрудников университетов. Около одной трети работников, занимавшихся чтением лекций, оценкой знаний студентов и, возможно, участвовавших в научных исследованиях в 2014-2015 годах, имели только диплом о высшем образовании первой ступени (степень бакалавра или ее эквивалент) и всего лишь у 12% преподавателей была степень доктора философии (PhD) или ее эквивалент.<sup>211</sup>

Мониторинговая группа отмечает, что академический инбридинг – широко известный феномен, распространенный по всему миру. Его также следует отнести к категории весьма противоречивых явлений, поскольку он порождает ряд негативных эффектов. Один из таких эффектов состоит в том, что в системах высшего образования с высоким уровнем академического инбридинга важную роль играют неформальные связи, которые могут стать определяющим критерием при принятии кадровых решений.<sup>212</sup> Данное явление имеет место даже в таких странах, где, как и в РК, действуют строгие правила в целях обеспечения объективности при подборе кадров.<sup>213</sup> Эксперты считают требование обеспечить 70 процентную занятость выпускников вузов в тех сферах, по которым у них были получены дипломы, выходят за рамки компетенции вузов.

Экспертная группа рекомендует пересмотреть обязательства вузов в этой области с целью отказа от данной практики или ее ограничения в рамках того, что напрямую зависит от вузов или на что они могут прямо повлиять.

## *Оплата труда*

Как гражданские служащие, работники сферы высшего образования РК получают зарплату в соответствии с существующей системой оплаты труда тарифными ставками, определяющей размер базового оклада, который умножается на коэффициент, отражающий должность, квалификацию и принадлежность к той или иной профессиональной категории. Увеличение зарплаты преподавателей и сотрудников управленческого аппарата происходит в соответствии с ростом стажа и научными заслугами и может быть весьма значительным.<sup>214</sup> Например, различие в уровне ежемесячного дохода<sup>215</sup> между лекторами самой низкой и высшей категории составляет примерно 45%, а между начинающими преподавателями и их коллегами, стоящими на пороге выхода на пенсию, – свыше 20%. Дискуссии, состоявшиеся в ходе визита, показали, что те, кто находится в верхней части шкалы зарплат, получают на 76% больше, чем их коллеги, только начинающие свою профессиональную карьеру.

<sup>210</sup> См. критерий № 144, Приказ № 719. Власти РК сообщают, что на момент рассмотрения отчета положения этого приказа находятся в процессе пересмотра.

<sup>211</sup> Обзоры национальной политики в сфере образования: высшее образование в Казахстане. Париж: издательство ОЭСР.

<sup>212</sup> Альтбах П.Г. (Altbach, P. G.), Юдкевич, М. (Yudkevich, M.), и Рамбли, Л.Е. (Rumbley, L. E.) (2015). Академический инбридинг: местный вызов, глобальная проблема. В сборнике под ред. М. Юдкевича, П. Альтбаха и Л.Е.Рамбли, Академический инбридинг и мобильность в сфере высшего образования (стр. 1-16). Полгрейв Макмиллан, Великобритания.

<sup>213</sup> См. Закон об образовании, ст. 5, и Приказ министра образования и науки № 230 от 23 апреля 2015 года.

<sup>214</sup> Расчеты, приведенные в данном разделе основаны на тарифных ставках, утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан № 1193 от 31 декабря 2015 года.

<sup>215</sup> Официальный оклад для сотрудников, обладающих минимальной квалификацией, требуемой для соответствующей профессиональной категории и должности.

Эксперты отмечают, что низкий уровень доходов называется одной из самых распространенных причин существования коррупции в государственном секторе, в том числе сфере образования.<sup>216</sup> Если низкие зарплаты действительно являются источником коррупционного риска, то система высшего образования в РК безусловно ему подвержена. Даже те из преподавателей государственных университетов, кто имеет самые высокие оклады, зарабатывают меньше, чем представители других профессий, обладающие аналогичной квалификацией. Зарплата преподавателя вуза, находящегося в середине своей карьеры, почти в два раза ниже, чем у работников сопоставимого уровня в других отраслях. В последнем квартале 2016 года специалисты с высшим образованием, в среднем, зарабатывали 154 632 тенге в месяц.<sup>217</sup> В том же году установленный законом ежемесячный оклад самых высокооплачиваемых представителей академического сообщества равнялся 108 660 тенге,<sup>218</sup> а зарплата лекторов со стажем<sup>219</sup> составляла около 84 946 тенге в месяц. Большинство преподавателей зарабатывают еще меньше, поскольку у более чем половины из них<sup>220</sup> отсутствует квалификация, требуемая для продвижения к более высоким профессиональным категориям, а многие работают на неполной ставке.

Результаты оценки академической честности в других странах указывают на то, что связь между уровнем доходов и коррупцией носит сложный характер, и само по себе прямое повышение зарплат, осуществляемое в отрыве от других мер, не приводит автоматически к снижению коррупционных рисков. Чтобы увеличить свой доход, преподаватели вузов в РК, как и их коллеги в других странах, стараются найти дополнительные официальные и неофициальные источники заработка и нередко трудятся сразу в нескольких местах. Сама по себе такая практика не противоречит закону, но дискуссии, проведенные в ходе визита, свидетельствуют о том, что она способствует созданию условий для возникновения коррупции, т.к. из-за отсутствия времени и надлежащей мотивации преподаватели начинают пренебрегать своими профессиональными обязанностями. Такие преподаватели более терпимо относятся к академической нечестности или выставляют студентам более высокие оценки, чем те заслуживают, чтобы избежать дополнительной нагрузки, связанной с провалившимися на экзамене студентами и организацией переэкзаменовок. Другими словами, наличие нескольких мест работы у преподавателя, компенсирующее неудовлетворительные условия оплаты труда в вузе, может побудить его к пособничеству коррупции.

С точки зрения экспертов, приведение заработной платы в сегменте высшего образования в соответствие с подобными профессиями в других секторах экономики было бы желательно для РК.

## 4.2. Антикоррупционная политика

### Сектор высшего образования в общегосударственных антикоррупционных документах

Как уже говорилось выше (см. Главу 1), за последние несколько лет РК были приняты два общегосударственных документа в сфере предотвращения и борьбы с коррупцией: Антикоррупционная Стратегия на 2015-2025 г. и План мероприятий на 2015-2017 гг. Образование напрямую упоминается в Стратегии лишь один раз в контексте необходимости повсеместного введения обучающих антикоррупционных курсов, что является важной задачей, но отнюдь не эквивалентом мер по борьбе с коррупцией в самой сфере образования. В Стратегии также уделяется внимание преимущественно *государственным служащим*, что снижает ее актуальность для сферы высшего образования: в РК государственные служащие составляют лишь малую часть ее работников и представлены в основном сотрудниками МОН, в то время как большинство (21 691

---

<sup>216</sup>У4. (2006). Коррупция в секторе образования.

<sup>217</sup> Комитет по статистике Республики Казахстан. (2016). Заработная плата работников по профессиям (должностям) в отдельных видах экономической деятельности Республики Казахстан. Астана: Комитет по статистике Республики Казахстан.

<sup>218</sup> Приведенные цифры основаны на тарифных ставках, утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан № 1193 от 31 декабря 2015 года и отражают размер зарплаты, установленной законом.

<sup>219</sup> От 13 до 16 профессионального стажа, профессиональная категория В1-3.

<sup>220</sup> ОЭСР. (2017). Обзоры национальной политики в сфере образования: высшее образование в Казахстане. Париж: издательство ОЭСР.



чел. по состоянию на 2015 г.) являются *гражданскими служащими* или работают по частным контрактам в частных университетах (16 179 чел. по состоянию на 2015 г.)<sup>221</sup>.

План мероприятий на 2015-2017 гг. несколько богаче с точки зрения количества ссылок на сферу образования. В разделе, посвященном мерам по предотвращению коррупции, предлагается учитывать антикоррупционные критерии при оценке отраслевых министерств и создать на вебсайтах государственных учреждений разделы “Противодействие коррупции”<sup>222</sup>; организовать электронную обработку заявлений выпускников учебных заведений профессионально-технического и послешкольного образования при поступлении в университеты; ввести запрет на участие ненадежных поставщиков в тендерах на поставку продуктов питания для средних школ. В разделе о создании механизмов общественного контроля План предлагает включать представителей гражданского общества в комиссию, выделяющую государственные гранты университетам, и создать онлайн порталы, где для всеобщего доступа будет публиковаться информация об успеваемости студентов, распределении государственных образовательных грантов, наличии свободных мест в студенческих общежитиях. Наконец, в Плате есть раздел, посвященный повышению осведомленности общества о проблемах коррупции, в котором предлагается разработать еще один план по проведению информационно-пропагандистских антикоррупционных кампаний при поддержке молодежных организаций. Из вышеперечисленных проблемных областей четыре касаются непосредственно сферы высшего образования.

Как уже отмечалось в Главе 1, в РК не проводились полномасштабные исследования о специфических коррупционных рисках, в том числе в сегменте высшего образования. Экспертной группе не было представлено никаких материалов, исследований или данных, на основании которых были выбраны области, включенные, например, в вышеуказанный План мероприятий. Один из путей трактовки его приоритетов - это предположение экспертов, что включение тех или иных областей объясняется наличием большого количества нарушений. В этой связи, а также в рамках рекомендаций, адресованных РК в Главе 1, Экспертная группа призывает к проведению *в приоритетном порядке полномасштабной независимой оценки институциональной неподкупности и коррупционных рисков в сегменте высшего образования с тем, чтобы иметь полноценную основу для принятия обоснованных решений относительно действий в рамках текущих и будущих антикоррупционных стратегий и планов, имеющих как общенациональный характер, так и специфических для сектора (высшего) образования (см. ниже).*

### **Секторальная антикоррупционные документы**

В 2015 году, в целях реализации Антикоррупционной Стратегии 2015-2025 гг. МОН был утвержден «Комплексный план по противодействию коррупции в сфере образования и науки на 2015-2017 гг.»<sup>223</sup>. Он включает 77 пунктов и охватывает такие направления, как комплексные меры противодействия коррупции, внедрение институтов общественного контроля, совершенствование кадровой политики, формирование антикоррупционной культуры, улучшение качества образовательных услуг и повышение уровня осведомленности о коррупции. Четырнадцать из запланированных мероприятий относятся непосредственно к сфере высшего образования и предназначены для устранения нарушений и недостатков при распределении государственных грантов, распределении мест в студенческих общежитиях, признании академических заслуг, подготовки письменных работ (магистерских диссертаций), административном управлении вузами, обеспечения соответствия лицензионным требованиям, оценке академической честности профессорско-преподавательского состава, обеспечения прозрачности и доступа к информации, академической честности руководства вузов, осведомленности о коррупции.

На момент мониторингового визита подавляющее большинство мероприятий, включенных в План и относящихся к сегменту высшего образования, должны были быть завершены. Тем не менее, Экспертная группа, не смогла получить достоверной информации о степени их реализации. Единственный общедоступный отчет по данному вопросу относится к первому кварталу 2016 года, и в нем отсутствует информация, относящаяся к сфере высшего образования. В дополнительных

<sup>221</sup> Источник: <https://goo.gl/5G9hZt>.

<sup>222</sup> Страница МОН, посвященная борьбе с коррупцией, размещена на вебсайте Комитета по контролю: <http://control.edu.gov.kz/>

<sup>223</sup> Постановление Комитета по контролю в сфере образования и науки № 1084 от 4 августа 2015 года.

материалах, предоставленных властями, также ничего не сообщается о ходе работы и достигнутых результатах. По мнению экспертов, Комплексный план может восприниматься серьезно только в том случае, если информация о его реализации регулярно публикуется и доводится до сведения всех заинтересованных сторон.

В этой связи эксперты призывают РК регулярно публиковать отчеты об имплементации Комплексного плана, достигнутых успехах и имеющихся препятствиях. Что же касается содержания Плана, эксперты вынуждены повторить, что им не были предоставлены доказательства того, что он основывается на глубоком анализе коррупционных рисков. Этот недостаток следует устранить.

### **Участие общественности в формировании антикоррупционной политики**

Как уже говорилось выше (см. Главу 1), основным механизмом общественного участия в формировании политики в РК являются общественные советы.<sup>224</sup> Эти структуры, имеющие консультативные и контрольные функции, создаются при отраслевых министерствах и других органах исполнительной власти.<sup>225</sup> Их рекомендации не носят обязательного характера, но органы государственной власти должны их учитывать. Решение относительно того, как поступить с рекомендациями советов должны быть обоснованными.

До июля 2016 года проблемами коррупции в сфере образования занимался Общественный совет по противодействию коррупции при МОН.<sup>226</sup> Среди 16 его членов были два ректора университетов, два журналиста, пять членов парламента, два сотрудника МОН, один заслуженный школьный учитель, один представитель профсоюзов, один научный работник и глава организации-подрядчика МОН. Совет уделял внимание широкому кругу вопросов и решал важные задачи по координации коллективных усилий в области противодействия коррупции и расширению участия гражданского общества, но проработал всего лишь полтора года и был распущен.<sup>227</sup>

В 2016 году на смену ему была учреждена Комиссия по работе с кадрами, рассмотрению обращений и противодействию коррупции в сфере образования и науки и контролю за соблюдением норм служебной этики при новом Общественном совете МОН. Комиссия состоит из 21 члена, имеет президиум из 9 человек и занимается широким кругом вопросов.<sup>228</sup> Одной из задач Комиссии, по всей вероятности, является привлечение общественности к обсуждению мер по предотвращению коррупции и борьбе с коррупционными проявлениями. Однако отсутствие информации затрудняет оценку результативности ее деятельности. Из соответствующих нормативных положений следует, что данная структура является всего лишь одной из пяти тематических комиссий, созданных при Общественном совете, и что возглавляет ее высокопоставленный представитель сферы высшего образования. Помимо этого, в открытом доступе нет никаких документов, в которых бы содержалась информация о членском составе Комиссии, ее приоритетах, работе и достигнутых результатах. Единственное публичное упоминание о ее деятельности можно найти в плане работы совета на 2016 год, в котором предусмотрена постоянная обязанность Комиссии проводить анализ антикоррупционной деятельности МОН и один раз в полгода представлять отчет о результатах анализа. Отсутствие такой информации противоречит целям и принципам, заложенным в самой идее “общественного совета” и противоречит статьям 7 (права и обязанности общественных советов

---

<sup>224</sup> Цель и задача общественного совета состоит в том, чтобы выражать мнение гражданского общества по вопросам, имеющим важное значение, представлять его интересы и расширять возможности общественного контроля. Общественные советы могут заниматься вопросами, касающимися планирования и исполнения бюджета, отчетов о результатах работы органов государственной власти, проведения консультаций по новому законодательству, откликов общественности на те или иные проблемы в виде жалоб и предложений, предложенных законопроектов и создания тематических комиссий. Членом общественного совета может стать любой гражданин РК, имеющий право на участие в выборах и ранее не привлекавшийся к уголовной ответственности. Еще одна форма общественного участия – это рабочие группы, создаваемые отраслевыми министерствами для обсуждения технических проблем соответствующего сектора. В данной главе деятельность этих структур не обсуждается, поскольку они имеют узко специальную направленность.

<sup>225</sup> Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» № 383-V от 2 ноября 2015 года.

<sup>226</sup> Приказ министра образования и науки № 518 от 10 декабря 2014 года.

<sup>227</sup> Приказ министра образования и науки № 424 от 4 июля 2016 года.

<sup>228</sup> Приказ министра образования и науки № 163 от 23 февраля 2016 года.

и их членов) и 14 (публичность работы общественного совета) Закона «Об общественных советах». В плане работы совета на 2017 год профилактика коррупции вообще не упоминается.<sup>229</sup>

Дискуссии с представителями гражданского общества и СМИ в ходе мониторингового визита показали, что деятельность по привлечению общественности через общественные советы МОН и других министерств дает весьма незначительные результаты (см. также Главу 1). Экспертной группе были представлены предварительные результаты продолжающегося опроса НПО,<sup>230</sup> согласно которым примерно 70% организаций гражданского общества в РК никогда не участвовали в работе общественных советов. Из более, чем 20 участников дискуссии с экспертами, только один человек сообщил, что ему довелось принять участие в заседании совета. По мнению большинства участников обсуждения, за неудачными попытками государственных органов обеспечить привлечение общественности к процессу борьбы с коррупцией совсем необязательно скрывается какой-либо умысел. Скорее, они склонны видеть причину в несовершенстве нормативно-правовых актов об общественных советах, которые не предусматривают выделение соответствующих финансовых ресурсов на их работу и способствуют тому, что членами совета становятся люди, не имеющие необходимых знаний и опыта (особенно в сфере противодействия коррупции). Поскольку этот вопрос в полной мере освещается в Главе 1, Экспертная группа воздерживается от дальнейших комментариев по этой теме.

### 4.3. Профилактические меры

Информация о следующих профилактических мерах была предоставлена Экспертной группе в ответах на вопросы анкеты мониторинга и в ходе визита в РК.

#### Предотвращение коррупции на уровне МОН

Что касается сотрудников МОН, в том числе тех, чей круг обязанностей относится к сфере высшего образования, то они являются государственными служащими, и все вопросы, касающиеся их честности и неподкупности, освещаются в соответствующем разделе доклада, посвященном этике *государственных служащих*. Во главе МОН стоит министр, назначаемый политическим руководством страны. Все вопросы, касающиеся его/ее честности и неподкупности, освещаются в соответствующем разделе доклада, посвященном этике поведения *высших должностных лиц*.

В дополнение к «Комплексному плану по противодействию коррупции в сфере образования и науки на 2015-2017 гг.»<sup>231</sup>, в целях повышения качества услуг, предлагаемых обществу, а также институциональной неподкупности МОН разработало антикоррупционные стандарты, в которых сформулированы общие правила поведения работающих в министерстве государственных служащих при выполнении ими своих обязанностей.<sup>232</sup> Эти правила носят достаточно всеобъемлющий характер, но при этом не ясно, имеют ли они обязательную силу, поскольку никаких санкций за их несоблюдение не предусмотрено. Таким образом, представляется, что стандарты МОН носят преимущественно рекомендательный и декларативный характер и отследить соответствие им государственных служащих МОН не представляется возможным.

Для большей результативности, эксперты рекомендуют осуществлять должный контроль над соблюдением антикоррупционных стандартов МОН путем их включения в программы регулярной оценки результативности, профессионализма и этического поведения сотрудников МОН.

#### Предотвращение коррупции на уровне вузов

##### *Правовые рамки*

За исключением требований соблюдения академической честности, отраслевое законодательство не налагает на высшие учебные заведения никаких обязанностей по противодействию коррупции. В нем также не содержится никаких разъяснений относительно того, подразумевает ли обеспечение соответствия более общим нормативным требованиям (т.е. Закону о борьбе с коррупцией, положениям Уголовного кодекса) необходимость вносить специальные изменения в правила

<sup>229</sup> Также см. <https://goo.gl/zZgmoE> (дата последнего обращения: 21.05.2017).

<sup>230</sup> Опрос был выполнен Исследовательско-консультативным центром «Камеда»: <http://kameda.kz>.

<sup>231</sup> Постановление Комитета по контролю в сфере образования и науки № 1084 от 4 августа 2015 года.

<sup>232</sup> См. <https://goo.gl/dRF1nH>.

внутреннего распорядка университетов, например, учреждать подразделения внутреннего аудита и контроля. Как показали встречи экспертов с представителями вузов, в отсутствие таких обязанностей и руководящих указаний, вузы не занимаются самостоятельно заполнением имеющихся лакун. Во время визита эксперты также были проинформированы о том, что внутренние нормативные документы большинства вузов ориентированы на обеспечение соблюдения необходимого минимума лицензионных и аккредитационных требований, ни одно из которых не касается вопросов, имеющих отношение к коррупции

Эксперты отмечают, что в соответствии с Типовыми правилами деятельности организаций образования, реализующих образовательные программы высшего образования,<sup>233</sup> вузы обязаны создать свою внутреннюю систему обеспечения качества. Эти системы должны согласовываться с аналогичными механизмами вузов, участвующих в Европейском пространстве высшего образования (Болонский процесс), и охватывать основные аспекты университетской жизни, такие, как управление кадрами и информационными потоками, учебные программы и т.д. В Типовых правилах, тем не менее, ничего не говорится об административных и финансовых аспектах деятельности вузов и не предусматривается их обязанность иметь подразделение внутреннего контроля или аудита<sup>234</sup>.

Мониторинговая группа полагает, что в виду создавшейся ситуации было бы целесообразно определить некие исходные точки отсчета и сформулировать начальные рекомендации, чтобы с их помощью отслеживать дальнейший прогресс в реализации антикоррупционных реформ в секторе высшего образования на уровне вузов как государственных, так и частных.

## *2) Планы мероприятий и комиссии по противодействию коррупции*

В целях реализации «Комплексного плана по противодействию коррупции в сфере образования и науки на 2015-2017 гг.» некоторые вузы на добровольной основе приняли и опубликовали на сайтах собственные планы мероприятий по борьбе с коррупцией, а некоторые попечительские и наблюдательные советы вузов создали соответствующие комиссии.

Что касается планов мероприятий, у Экспертной группы создалось впечатление, что основной упор в этих документах делается на повышение информированности о проявлениях коррупции во время собраний профессорско-преподавательского состава и студентов. Не ясно, воплощаются ли эти планы полностью в жизнь и если да, то как именно они реализуются и соотносятся с правилами внутреннего распорядка вузов, а также каков их положительный эффект на институциональную неподкупность. Что же касается антикоррупционных комиссий<sup>235</sup>, то в небольшом числе вузов, где они были созданы в виде консультативных коллегиальных органов с совещательным голосом, такие комиссии должны были заниматься изучением причин и условий возникновения коррупции с целью подготовки рекомендаций по совершенствованию системы управления и правил внутреннего трудового распорядка, анализом докладных записок о нарушениях, поданных студентами и преподавателями, определением соответствующих мер дисциплинарного взыскания за нарушения, обобщением и анализом данных о коррупции в вузе, подготовкой предложений по совершенствованию национального законодательства. Тем не менее, на основании скудных сведений, полученных во время визита, эксперты затрудняются сделать вывод о том, насколько эффективны подобные комиссии на практике. Также ни один из вузов, разместивших на своем сайте информацию о существовании комиссии, не опубликовал протоколов, содержащих сведения о выявленных нарушениях и результатах работы. Кроме того, по всей видимости, представители студентов в состав комиссий не входят.

Эксперты рекомендуют регулярно отслеживать и публиковать информацию о реализации планов мероприятий по борьбе с коррупцией в тех вузах, где такие планы были приняты, и призывает МОН оказать методологическую поддержку тем вузам, которые создали или планируют создать

---

<sup>233</sup> Постановление Правительства РК № 449 от 17 мая 2013 года о деятельности организаций образования, реализующих образовательные программы высшего образования.

<sup>234</sup> По информации властей на 1 сентября 2017 г. из 28 государственных вузов службы внутреннего аудита возданы в 20-ти.

<sup>235</sup> В состав комиссий обычно входят ректор вуза, деканы факультетов, руководители административных и финансовых подразделений и начальник отдела кадров.

антикоррупционные комиссии с тем, чтобы установить единообразные требования в отношении их роли, функций и результативности.

#### *Добропорядочность при исполнении должностных обязанностей*

Как уже говорилось выше, персонал государственных университетов имеет статус гражданских служащих.<sup>236</sup> Трудовой кодекс определяет эту категорию как лиц, занимающих в установленном законодательством РК порядке оплачиваемую штатную должность в казенных предприятиях, государственных учреждениях и осуществляющих должностные полномочия в целях реализации их задач и функций, осуществления технического обслуживания и обеспечения функционирования государственных органов.<sup>237</sup> Гражданские служащие работают в общественных интересах и несут соответствующие обязанности. В частности, они обязаны соблюдать требования профессиональной этики.

Что касается найма научно-педагогического и административного персонала в частных высших учебных заведениях, то согласно положениям Трудового кодекса, он осуществляется на контрактной основе. В настоящем докладе уже упоминалась необходимость пересмотра вузами правил академической добросовестности, распространяющихся на научно-педагогический персонал. По мнению экспертов, правила добросовестного исполнения обязанностей, распространяющиеся на административных работников, нанятых по частным контрактам, также должны регулярно пересматривать с тем, чтобы отвечать возрастающим антикоррупционным и этическим запросам общества, а неукоснительное следование этим правилам должно обеспечиваться, в том числе, путем регулярной публикации информации о выявленных нарушениях и наложенных санкциях.

#### **Добросовестность закупок в секторе высшего образования**

Приведенная в данном докладе оценка прогресса, достигнутого в области выполнения рекомендаций по осуществлению закупок, также относится и к сектору высшего образования, но некоторые аспекты закупочной практики вузов заслуживают отдельного упоминания.

Согласно официальной информации, полученной при подготовке настоящего доклада, в 2016 году на долю закупок приходилось только 5% стоимостного объема нарушений при использовании бюджетных средств, выявленных в ходе внешних проверок; а также около 4% всех жалоб, полученных МОН. Однако информация из тех же источников указывает, что при проведении свыше 40% всех закупочных кампаний 2016 года в секторе высшего образования (139 из 329) закупка товаров и услуг осуществлялась у единственного поставщика. Закупка у единственного поставщика является хорошо известной причиной, порождающей коррупционный риск. Те, кто придерживается образцовой международной практики, избегают такого неконкурентного способа закупок, а вместо этого, в качестве стандартного метода закупок используют тендер. Во многих странах ОЭСР случаи отступления от данной рекомендации крайне редки и служат объектом повышенного внимания.<sup>238</sup>

В Законе РК “О государственных закупках” (под действие которого не подпадает финансирование вузов, происходящее их частных источников) содержится обширный перечень из 54 ситуаций, в которых разрешена закупка у единственного поставщика.<sup>239</sup> Лишь малая часть из них применима к сфере высшего образования. По утверждению представителей вузов, наиболее часто используется положение, разрешающее такой способ закупки, если соответствующие товары и услуги являются интеллектуальной собственностью поставщиков. Многие из таких товаров и услуг производятся и доставляются самими вузами. Происходит это напрямую или через компании, или через связанных с ними отдельных лиц, например, преподавателей. В ходе мониторингового визита Экспертной группе приводили такие примеры из этой категории товаров, как учебные материалы и пособия, программное обеспечение, специально разработанные курсы обучения или оказание экспертных услуг и т.д. Хотя это и не противоречит действующему законодательству, осуществление таких закупок напрямую порождает серьезные проблемы, поскольку принятие решение о закупке может

<sup>236</sup> Закон республики Казахстан “О труде”, ст. 1.

<sup>237</sup> Там же, ст. 139.

<sup>238</sup> ОЭСР. (2015). Рекомендации ОЭСР в области государственных закупок. Париж: издательство ОЭСР; ОЭСР. (2016b). Контрольный перечень для проверки правильности реализации Рекомендаций ОЭСР в области государственных закупок. Париж: издательство ОЭСР.

<sup>239</sup> См. Закон о государственных закупках, ст. 39.

быть финансово выгодно обеим сторонам сделки, как организациям, так и частным лицам, и тут возникает явный конфликт интересов и создаются условия для злоупотреблений.

### **Уведомление о совершении неправомерных действий**

Как государственные служащие МОН и подчиненных ему структур, так и гражданские служащие в вузах РК обязаны предпринять определенные меры, если им стало известно о фактах коррупции в системе (высшего) образования. Они должны попытаться пресечь или предотвратить коррупционные проявления и, что самое важное, доложить об этом.<sup>240</sup> Несообщение о фактах коррупции считается административным правонарушением<sup>241</sup> и может повлечь за собой штраф.

Представители широкой общественности могут сообщать о фактах коррупции в форме писем-обращений, посылать сообщения в блоги МОН и ректоров вузов, а также выступать на молодежных и гражданских форумах, диалоговых площадках и т.д. Информацию об источниках выявления фактов коррупции в системе высшего образования также предоставляет ежегодный проект «Чистая сессия», реализуемый «Жас Отан», молодежным крылом партии «Нур Отан». По сообщению властей, за 2016 год поступило более 15 жалоб на коррупционность действий руководства вузов при поступлении в магистратуру, докторантуру, начислении заработной платы и т.д. В первом квартале 2016 года также зарегистрированы 43 обращения: 37 из них приходились на долю физических лиц, а шесть были поданы юридическими лицами.

Эксперты считают, что заявители о нарушениях играют важнейшую роль в предотвращении коррупции и повышении ответственности, институциональной неподкупности и прозрачности в любом секторе, но эффективность данного механизма зависит от наличия соответствующих стимулов и, что еще важнее, от обеспечения заявителей надлежащей защиты. До тех пор, пока не будут предприняты реальные усилия по созданию гарантий такой защиты, подобные уведомления смогут обеспечить лишь очень скромные результаты.<sup>242</sup> Представители гражданского общества, с которыми встречалась Экспертная группа, сообщали о многочисленных технических проблемах в функционировании телефонов доверия. Также операторы тех телефонных линий, работа которых оценивается как удовлетворительная, часто предлагают написать жалобу на блог министра, что возможно только при наличии электронно-цифровой подписи (и в таких случаях ожидать ответа приходится в течение 14 дней<sup>243</sup>).

Эксперты рекомендуют обеспечить наличие действенных каналов для сообщения о фактах коррупции в сфере высшего образования, должное рассмотрение всех сообщений, а также совершенствование механизма защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции в сфере высшего образования как на законодательном, так и на практическом уровне.

### **Контроль и мониторинг соблюдения установленных требований**

#### *Внутренний контроль и мониторинг*

Как правило, общее руководство вузом осуществляет ученый совет<sup>244</sup>. В состав этого коллегиального органа входят представители профессорско-преподавательского состава, студентов, государственных организаций и администрации. Ученые советы решают широкий круг задач, касающихся финансирования, партнерских связей, стратегического развития, внесения изменений в Устав и организационную структуру университета и т.д. Важными направлениями деятельности ученого совета являются создание механизмов внутренней отчетности и обеспечения качества обучения, осуществление надзора за надлежащим функционированием данных механизмов и их доработка в случае нарушения нормальной работы. Сюда входит утверждение ежегодных отчетов ректора, деканов и руководителей различных подразделений вуза. Поскольку ученый совет является высшим руководящим органом университета, он также отвечает за обеспечение соответствия своего

<sup>240</sup> Закон о государственной службе, ст. 52; Правила педагогической этики, Приказ министра образования и науки № 9 от 8 января 2016 года.

<sup>241</sup> Закон об административных правонарушениях, ст. 409.

<sup>242</sup> Более подробно вопросы, касающиеся защиты заявителей, освещаются в соответствующем разделе настоящего доклада, посвященном этике государственной службы.

<sup>243</sup> См. <https://goo.gl/KTWGQq>.

<sup>244</sup> ОЭСР. (2007). Обзоры национальной политики в сфере образования: высшее образование в Казахстане. Париж: издательство ОЭСР. Также см. Закон об образовании, ст. 44.

вуза аккредитационным и лицензионным требованиям и устранение рисков, выявленных в ходе проверок Комитета по контролю в сфере образования (см. ниже).

### *Внешний контроль и мониторинг*

Как уже говорилось, контроль и надзор в сфере высшего образования осуществляется, главным образом, МОН через вспомогательные органы и структуры. Основными из них являются Комитет по контролю в сфере образования и науки при МОН,<sup>245</sup> аккредитационные агентства,<sup>246</sup> а также советы университетов, включающие представителей внешних организаций. МОН также имеет возможность проводить проверку вузов, получающих бюджетное финансирование, через свой департамент внутреннего аудита. Вышеупомянутые органы и структуры используют различные механизмы контроля. Они включают в себя лицензирование (изначальное разрешение на осуществление вузом учебной деятельности), оценку рисков и инспекции, аккредитацию (подтверждение соответствия учебных заведений или учебных программ существующим стандартам и требованиям, по крайней мере, один раз в пять лет), финансовые проверки и контроль над качеством обучения посредством проведения внешней оценки учебных достижений (ВОУД). Ниже представлен краткий обзор и анализ таких механизмов:

### *Лицензирование, оценка риска и проверки*

Комитет по контролю в сфере образования и науки - по поручению МОН - формулирует политику в области обеспечения качества образования в соответствии с установленными стандартами, лицензирует учебные заведения и осуществляет мониторинг соблюдения законов и правил во всех сегментах системы образования. Комитет руководит процессом лицензирования новых вузов<sup>247</sup> и уполномочен проводить регулярные и внеплановые проверки всех лицензированных университетов.<sup>248</sup> Регулярные или “выборочные” проверки проводятся на основе системы оценки риска (COP) в рамках процедуры мониторинга, осуществляемой в целях обеспечения выполнения вузами лицензионных требований. Результаты оценки риска используются для того, чтобы определить, в каком вузе и как часто необходимо проводить проверку, и какой аспект их работы “подвержен риску”. Помимо плановых, Комитет может проводить внеплановые проверки, реагируя на “сигналы” и жалобы отдельных лиц и организаций, прямые указания МОН, требования Генерального прокурора, или как незапланированное дополнение к регулярным проверкам в учебных заведениях, которые считаются подверженными риску. Административные нарушения, выявленные в ходе проверки, заносятся в протокол и в дальнейшем могут служить основанием для привлечения к ответственности виновных лиц.

В 2012–2016 гг. Комитетом были проведены 21 регулярная и 35 внеплановых проверок в государственных университетах, а также 65 регулярных и 54 внеплановые проверки в частных. При таких проверках аудиторы руководствуются в общей сложности 268 критериями риска в целях обеспечения “высокого стандарта образования” и защиты “прав и интересов” всех заинтересованных сторон, причастных к системе высшего образования (бенефициаров и обучаемых).<sup>249</sup> Из них 239 критериев именуется “объективными” – т.е. они представляют собой официальные требования, касающиеся материальной инфраструктуры, организационного устройства и кадров, организации учебного процесса и управленческой деятельности и т.д. В остальных 29 “субъективных” критериях описаны гипотетические административные нарушения различной степени тяжести. Обеспечение соответствия данным критериям необходимо для получения и сохранения лицензии на осуществление образовательной деятельности, а также для расширения или внесения каких-либо изменений в набор предлагаемых вузом образовательных

<sup>245</sup> См. Постановление Министерства образования и науки № 162-К от 4 июля 2016 года.

<sup>246</sup> См. Приказы министра образования и науки № 629 от 1 января 2016 года и № 12 от 13 января 2017 года.

<sup>247</sup> В первом полугодии 2017 года было рассмотрено 799 заявок на получение лицензии по специальностям высшего образования, из них выдано 88, отказано в выдаче 711 из них обжалованы - 2 заявки, которые в ходе проведения проверки не подтвердились.

<sup>248</sup> См. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года, ст. 144 и 145; Совместный Приказ Министра образования и науки № 719 от 31 декабря 2015 года и Министра национальной экономики № 843 от 31 декабря 2015 года, а также Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан № 13 от 26 января 2016 года.

<sup>249</sup> См. Приказ министра образования и науки № 719 от 31 декабря 2015 года.

услуг. Это также имеет решающее значение для рейтинга рисков в деятельности вузов, что, в свою очередь, определяет вероятность проверок в будущем.

По мнению экспертов, данный аспект внешнего контроля качества, связанный с обеспечением соответствия установленным требованиям, пожалуй, является наиболее ответственным направлением взаимодействия между вузами и регулирующими органами (МОН и его Комитетом по контролю). К сожалению, у экспертов есть основания для вывода о том, что это ключевое направление подвержено риску злоупотреблений. Одним из главных предметов озабоченности служат сами критерии риска. В частности, их чрезмерное количество и степень детализации требований входит в противоречие с заявлением о приверженности РК принципу автономии университетов и может создавать стимулы для того, чтобы университеты искали всевозможные лазейки и прибегали к обману. Особенно это применимо к университетам, которые изо всех сил пытаются соответствовать завышенным требованиям, касающимся обеспеченности инфраструктурой и кадрами.<sup>250</sup>

Также есть вопросы и по качеству некоторых критериев, имеющих весьма неопределенный характер и оставляющих инспекторам широкие дискреционные возможности при принятии решений. В ходе мониторингового визита некоторые представители вузов отмечали, что произвол при проведении проверок в вузах является весьма распространенной проблемой, и, по их мнению, здесь кроется потенциальный источник шантажа и коррупции. Представляется, что недавняя череда коррупционных скандалов, в которых были замешаны региональные подразделения Комитета, вполне подтверждают эту точку зрения.<sup>251</sup> Показательными примерами неопределенности и двойственности сложившейся ситуации могут служить, например, требования генерировать “новые знания” посредством “креативной деятельности” профессорско-преподавательского состава, “разрабатывать и интегрировать инновационные технологии” в учебный процесс, а также расчеты на то, что университеты будут проводить инновационные исследования и распоряжаться их результатами.

Наконец, некоторые из “субъективных” критериев устанавливают низкий порог риска. К примеру, трех жалоб на вузы от любого частного лица или компании достаточно, чтобы возникло основание обвинить вуз в серьезном нарушении и устроить внеплановую проверку. Основанием для подобных проверок могут послужить сообщения в социальных сетях. Слишком частые проверки - не самое хорошее средство застраховаться от рисков, поскольку они создают дополнительные предпосылки для злоупотреблений как со стороны инспекторов, так и со стороны вузов. Наличие у Комитета по контролю возможности проводить чрезмерно частые проверки (к тому же, по имеющимся сведениям, она реализуется на практике) также напрямую противоречит законодательству, регулирующему порядок лицензирования и выдачи разрешений, которое ставит своей целью, во избежание рисков, сократить прямые контакты между лицензиатами и представителями властей.<sup>252</sup>

Важно отметить, что проверки могут проводиться независимо от МОН также силами аудиторов Счетного комитета и Комитета контроля при Министерстве финансов. Согласно информации, полученной в ходе визита, такие проверки тоже проводятся достаточно часто. Инспекторы, представляющие разные контрольные органы, тщательно изучают одни и те же аспекты управления вузом: финансовые операции, добросовестность подготовки финансовой отчетности и надежность внутренних механизмов контроля, соблюдение государственного законодательства о закупках и т.д.<sup>253</sup> Несмотря на совпадение целей и предмета проверок, проводимых указанными органами, они, по всей видимости, никак не связаны между собой.

Чтобы уменьшить количество проверок и усилить их эффективность, эксперты рекомендуют совершенствовать координацию между всеми вовлеченными государственными контролирующими органами, в том числе путем предоставления доступа к и обмена данными.

---

<sup>250</sup> В частности, согласно Приказу № 719, площадь помещений, находящихся в распоряжении университета должна соответствовать минимальной норме “6 кв.м на одного студента”.

<sup>251</sup> Например, коррупционные скандалы, в которых были замешаны руководители региональных Комитетов государственного контроля, имели место в Аль-Фараби (июнь 2015 года), Актобе (март 2016 года) и Алматы (июль 2016 года).

<sup>252</sup> Закон РК “О разрешениях и уведомлениях”, ст. 9.

<sup>253</sup> Также см. Закон Республики Казахстан “О государственном аудите и финансовом контроле” № 392-V от 12 ноября 2015 года.



## Аккредитация

В отличие от лицензирования и проверок, с помощью которых осуществляется контроль преимущественно за соблюдением административных требований, процедура аккредитации предназначена для подтверждения соответствия содержания, структуры и качества учебных программ государственным стандартам.<sup>254</sup> Аккредитация не является обязательным условием для осуществления образовательной деятельности, но ее необходимо проходить вузам, которые хотят получать государственное финансирование и выдавать дипломы, признаваемые государством. Кроме того, эта процедура является наиболее важной независимой формой гарантии качества высшего образования.

На момент подготовки доклада в РК существовали два национальных аккредитационных агентства, принадлежащие частным лицам: Независимое казахстанское агентство по обеспечению качества в образовании и Независимое агентство аккредитации и рейтинга. Также насчитывалось восемь международных организаций по аккредитации, однако их деятельность ограничена аккредитацией отдельных учебных программ.<sup>255</sup> Чтобы осуществлять свою деятельность, всем аккредитационным агентствам должны получить лицензию Республиканского аккредитационного совета, постоянного коллегиального органа при МОН.<sup>256</sup>

## Другие формы контроля

Уже в течение ряда лет МОН побуждает вузы к тому, чтобы они повышали свой потенциал для расширения автономии путем создания попечительских<sup>257</sup> и наблюдательных советов.<sup>258</sup> Идея заключается в том, чтобы укрепить готовность вузов к большей автономии и подотчетности, а также передать часть ответственности МОН в сфере мониторинга и контроля внешним организациям. Если попечительские советы выполняют совещательную функцию, то наблюдательные советы наделяются правом принимать решения о выделении финансовых средств из таких негосударственных источников, как спонсорские взносы, благотворительная помощь, доход от коммерческой деятельности и т.д.<sup>259</sup>

## Информирование и просвещение общественности

В период 2013-2016 гг. МОН способствовало введению курса по антикоррупционной политике в программу обучения на старших курсах юридических факультетов. Согласно ответам на вопросы анкеты мониторинга, также было проведено более 300 различных информационно-разъяснительных мероприятий с участием студентов, посвященных различной тематике, в том числе ответственности общества в плане противодействия коррупционным проявлениям. Экспертная группа не располагает информацией о том, сколько из этих мероприятий были конкретно нацелены на противодействие коррупции в высшем образовании, каково было их содержание, и имели ли они какой-либо эффект. Результаты опроса, проводившегося в 2015 году среди студентов и преподавателей в г. Астане Научно-аналитическим центром по изучению вопросов противодействия коррупции, указывают на то, что лишь 16% респондентов из числа студентов и 40% из числа опрошенных преподавателей принимали участие в мероприятиях, посвященных борьбе с коррупцией. Примерно 63% студентов и 37% преподавателей ответили, что никогда не принимали участия в подобных собраниях.<sup>260</sup>

<sup>254</sup> Закон об образовании, ст. 1.

<sup>255</sup> ОЭСР. (2017). Обзоры национальной политики в сфере образования: высшее образование в Казахстане. Париж: издательство ОЭСР.

<sup>256</sup> См. Приказы министра образования и науки № 629 от 1 ноября 2016 года и № 12 от 13 января 2017 г.

<sup>257</sup> См. Закон “Об образовании”, ст. 44 и Постановление Министерства образования и науки №501 от 22 октября 2007 года.

<sup>258</sup> См. Постановление правительства Казахстана № 499 от 17 мая 2013 года.

<sup>259</sup> ИАЦ. (2016). Справочный доклад для обзора ОЭСР «Высшее образование в Казахстане» (2017). Астана: АО “Информационно-аналитический центр”.

<sup>260</sup> Научно-аналитический центр по изучению вопросов противодействия коррупции (2015). Аналитический отчет на тему: Формирование антикоррупционной культуры студентов высших учебных заведений г. Астана.

#### 4.4. Обеспечение соблюдения установленных норм и требований

Ответы на анкету мониторинга и материалы, предоставленные властями, свидетельствуют о том, что сфера высшего образования очень редко оказывается в центре внимания, если речь заходит о реальном применении мер по борьбе с коррупцией. Власти сами признают, что такие меры имеют “ограниченный” эффект. К примеру, в 2015 году Комитет внутреннего государственного аудита при Министерстве финансов наложил дисциплинарные взыскания на более чем 6700 сотрудников государственных организаций, возбудил административное производство в отношении 2 047 государственных служащих и вынес 418 решений по делам об административных правонарушениях. Ни в одном из этих дел не фигурировали сотрудники вузов.

Что касается государственных служащих МОН, ситуация несколько иная: в 2016 году в дисциплинарную комиссию Комитета по контролю МОН поступило 38 жалоб. В 18 случаях сотрудники были привлечены к дисциплинарной ответственности, в отношении еще 17 человек было проведено расследование, а к 10 чиновникам были применены административные санкции. За тот же период департамент внутреннего аудита МОН провел проверки в 24 вузах, которые привели к возбуждению 48 дисциплинарных производств. Два из них завершились расторжением трудового контракта, 17 – выговорами (включая два “строгих”) и 29 – вынесением “замечаний”. В тот же период, было открыто три уголовных дела против высокопоставленных лиц: бывшего министра образования, бывшего директора государственной организации, отвечавшей за школьную инфраструктуру, и бывшего руководителя акционерной компании, занимавшейся профессионально-техническим образованием.

Эксперты призывают активизировать преследование коррупционных правонарушений в сфере высшего образования в рамках уголовного и административного процессов и дисциплинарного производства, в том числе, путем должного расследования всех сообщений о фактах коррупции и мошенничества, проактивного выявления фактов коррупции правоохранными органами с упором на сложные дела, в которые вовлечены высшие должностные лица, а также на схемы, охватывающие весь сектор, привлечения внимания к важности преследования коррупции в сфере высшего образования руководством правоохранительных органов, разработки методологических рекомендаций по особенностям выявления, расследования и преследования коррупции в этой области (в том числе разработки типологии коррупционных правонарушений) и проведения соответствующих обучающих мероприятий для представителей правоохранительных и судебных органов. Эксперты также призывают обеспечить наказуемость всех видов коррупционных правонарушений в сфере высшего образования эффективными, пропорциональными и предотвращающими санкциями.

#### Рекомендации

##### Новая рекомендация № 29

- 1. Провести как можно скорее полномасштабное независимое исследование добропорядочности и коррупционных рисков в сфере высшего образования в Республике Казахстан с целью принятия информированных решений по необходимым реформам и разработки мер, направленных на снижение уровня коррупции.**
- 2. Пересмотреть процесс отбора статистических данных и выборку данных, подлежащих публикации Национальным комитетом по статистике, чтобы систематически включать в перечень таких данных информацию о финансировании и расходах в сфере высшего образования, а также обеспечить детализацию данных до уровня, позволяющего общественности и другим заинтересованным лицам отслеживать соответствующие процессы.**
- 3. Разработать новое поколение антикоррупционных программных документов, относящихся к сектору высшего образования, на основании результатов полномасштабного независимого исследования добропорядочности и коррупционных рисков. Регулярно публиковать доклады по реализации документов антикоррупционной политики. Эффективно задействовать общественность при разработке и реализации антикоррупционной политики и соответствующих**

*документов в сфере высшего образования.*

- 4. Проанализировать работу Комиссии по работе с кадрами, рассмотрению обращений и противодействию коррупции в сфере образования и науки, действующую под эгидой Общественного совета при МОН. Обеспечить прозрачность работы Комиссии с широким опубликованием результатов ее деятельности и обеспечить ее сотрудничество с квалифицированными и заинтересованными представителями общественности.*
- 5. Обеспечить большую прозрачность, полноценность и актуальность работы антикоррупционных комиссий вузов, в том числе путем включения в их состав представителей студенчества и организаций, выполняющих функции общественного надзора и активно задействованных в антикоррупционной сфере. Регулярно публиковать доклады о работе комиссий и ввести четкие правила и процедуры в случаях, когда члены комиссий сами подозреваются в коррупции.*
- 6. Реализовать меры по повышению осведомленности о коррупции в сфере высшего образования, охватывающие все заинтересованные стороны, а именно студентов, преподавателей, администрацию, управленческие кадры, а также родителей. Проанализировать эффективность предпринятых мер с целью их дальнейшего их совершенствования.*
- 7. Повысить прозрачность в процессе аккредитации учебных программ вузов и предусмотреть ответственность за нарушения (по аналогии с процессом лицензирования).*
- 8. Обеспечить распределение публичных ресурсов посредством выдачи государственных образовательных грантов в рамках добросовестного и открытого процесса, в том числе путем публикации в разумные сроки информации об освободившихся грантах, их распределении и решениях в этой связи, предоставления возможности подачи апелляции с четко прописанной процедурой и применения санкций к нарушителям.*
- 9. Относительно системы академической честности:*
  - 1) принять или пересмотреть действующие в вузах правила академической честности на основе детальных методологических рекомендаций;*
  - 2) удостовериться, что такие правила применимы к письменным заданиям, экзаменам, исследовательской работе и оценке успеваемости, а также, что они четко регулируют поведение и действия студентов, преподавательского персонала и работников администрации вузов;*
  - 3) ввести систему добросовестного внутреннего и внешнего мониторинга за исполнением таких правил и диверсифицировать санкции за академическую недобросовестность.*
- 10. Обязать органы, отвечающие за внутренний контроль в вузах, в том числе научные советы и антикоррупционные комиссии, интегрировать в механизмы внутреннего контроля и проверки качества высшего образования антикоррупционные меры, отслеживать реализацию таких мер и систематически ликвидировать выявляемые коррупционные риски. Регулярно публиковать отчеты о результатах проверок.*
- 11. Максимально сократить внеплановые проверки вузов, рассмотреть целесообразность пересмотра критериев и «порогов» риска, используемых при проверках, с целью их сокращения и исключения их дискреционной трактовки.*
- 12. Пересмотреть практику проведения государственных закупок в сфере высшего образования с целью сокращения использования метода закупок из одного источника и ограничения участия в тендерах тех физических и юридических лиц, кто напрямую или косвенно связан с вузами, проводящими тендер, в том числе их преподавательским*

*составом и управленческими кадрами.*

**13. Активизировать преследование уголовных, административных и дисциплинарных коррупционных правонарушений в сфере высшего образования, в том числе путем:**

**1) должного расследования всех сообщений о фактах коррупции и мошенничества, проактивного выявления фактов коррупции правоохрнительными органами с упором на сложные дела, в которые вовлечены высшие должностные лица, а также на схемы, охватывающие весь сектор, применения действенных санкций;**

**2) систематического привлечения внимания к важности преследования коррупции в сфере высшего образования руководством правоохрнительных органов;**

**3) разработки методологических рекомендаций по особенностям выявления, расследования и преследования коррупции (в том числе разработки типологии коррупционных правонарушений) и проведения соответствующих обучающих мероприятий для представителей правоохрнительных и судебных органов.**

## Приложения

### Приложение 1. Сравнение положений Закона РК «О противодействии коррупции» о декларировании государственных служащих

#### Положения Закона РК «О противодействии коррупции», которые действуют с 01.01.2016 до 01.01.2020 г.

Статья 11. Меры финансового контроля

1. Лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, представляют в орган государственных доходов 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 орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

3. Лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет после увольнения в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан, представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

4. Супруг (супруга) лица, указанного в пункте 1 настоящей статьи, представляет в орган государственных доходов по месту жительства:

декларацию о доходах и имуществе, являющемся

#### Положения Закона РК «О противодействии коррупции», которые вводятся в действие с 01.01.2020 г.

Статья 11. Меры финансового контроля

1. В целях осуществления мер финансового контроля лица, определенные настоящей статьей, представляют следующие декларации физических лиц:

- 1) декларацию об активах и обязательствах;
- 2) декларацию о доходах и имуществе.

2. Декларацию об активах и обязательствах представляют кандидаты в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления и их супруги - до регистрации в качестве кандидата.

3. Декларацию о доходах и имуществе представляют:

- 1) лица, занимающие ответственную государственную должность, и их супруги;
- 2) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их супруги;
- 3) должностные лица и их супруги;
- 4) лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и их супруги.

4. В случае приобретения в течение отчетного календарного года имущества, определенного налоговым законодательством Республики Казахстан, лица, указанные в пункте 3 настоящей статьи, в декларации о доходах и имуществе отражают сведения об источниках покрытия расходов на приобретение указанного имущества.

5. Декларация об активах и обязательствах составляется в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан и представляется по форме и в порядке, которые определены налоговым законодательством Республики Казахстан.

6. Декларация о доходах и имуществе составляется в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан и представляется по форме, в порядке и сроки, которые определены налоговым законодательством Республики Казахстан.

7. Сведения о представлении физическими лицами, указанными в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, декларации об активах и обязательствах или декларации о доходах и имуществе размещаются на официальном интернет-ресурсе государственного органа, осуществляющего руководство в сфере обеспечения поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет, в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан.

8. Непредставление декларации об активах и обязательствах и (или) декларации о доходах и имуществе или представление неполных, недостоверных сведений в таких декларациях, если в

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 тысячекратный размер месячного расчетного показателя.

5. Супруг (супруга) лица, указанного в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, представляет в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

6. Члены семьи лица, являющегося кандидатом на службу в специальный государственный орган, представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию и сведения, указанные в пункте 4 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.

7. Указанные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи лица представляют соответственно в орган, на занятие должности в котором они претендуют, либо по месту работы справку из органа государственных доходов о получении им деклараций и сведений, перечисленных в пунктах 1 или 5 настоящей статьи.

8. 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.

9. Деяния, указанные в пункте 8 настоящей статьи, совершенные умышленно, а также совершенные неоднократно, влекут административную ответственность, налагаемую в установленном законом порядке.

10. Деяния, указанные в пункте 8 настоящей статьи, совершенные впервые в течение трех лет после освобождения лиц от выполнения

содеянным не содержатся признаки уголовно наказуемого деяния:

лицами, указанными в пункте 2 настоящей статьи, - является основанием для отказа в регистрации или отмене решений о регистрации;

лицами, указанными в пункте 3 настоящей статьи, - влечет ответственность, предусмотренную Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

9. Опубликованию в срок не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным календарным годом, подлежат сведения, отраженные в декларациях физических лиц, которые представили следующие лица и их супруги:

1) занимающие политические государственные должности;

2) занимающие административные государственные должности корпуса «А»;

3) депутаты Парламента Республики Казахстан;

4) судьи Республики Казахстан;

5) лица, исполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора.

Перечень сведений, подлежащих опубликованию, определяется уполномоченным органом по противодействию коррупции.

Сведения, указанные в части второй настоящего пункта, размещаются службами управления персоналом (кадровыми службами) государственных органов, организаций, Парламента Республики Казахстан и Верховного Суда Республики Казахстан на их официальных интернет-ресурсах.

10. Требования пункта 7 и подпунктов 1) и 2) пункта 9 настоящей статьи не распространяются на сведения, составляющие государственные секреты.

11. Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные Правительством Республики Казахстан, отчеты обо всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия собственника.

12. Поступающие в органы государственных доходов сведения, предусмотренные настоящей статьей, являются охраняемой законом тайной в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Их разглашение влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

13. Сведения, составляющие служебную и налоговую тайну, представляются уполномоченному органу по финансовому мониторингу в целях и порядке, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Примечания.

1. Лицами, исполняющими управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора, в настоящей статье признаются лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в указанных организациях.

2. Под организационно-распорядительными функциями в настоящей статье подразумевается деятельность лиц по осуществлению предусмотренных законодательством и учредительными документами полномочий

государственных или приравненных к ним функций, а также повторное совершение таких действий влекут установленную законом административную ответственность.

11. 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.

12. 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.

13. Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные Правительством Республики Казахстан, отчеты обо всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия собственника.

14. Поступающие в органы государственных доходов 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 уполномоченного органа по противодействию коррупции, органов прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, антикоррупционной службы, Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, а также в судебном 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.

15. 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.

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 в настоящей статье 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.

## Приложение 2. Справка о результатах уголовного преследования коррупционных преступлений

2015 год в сравнении с 2014 годом:

За 2015 год всего зарегистрировано 2 733 коррупционных преступления, т.е. на 35,2% больше чем за 2014 год (2 022). Основная причина увеличения регистрации уголовных правонарушений – изменение порядка их учета, которое стало следствием введения нового Уголовно-процессуального законодательства, а именно отказ от стадии проведения доследственных проверок.

Значительная доля коррупционных преступлений связана со злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 361 УК), их зарегистрировано 945 против 467 за 2014 год, т.е. 34,6% от общего числа зарегистрированных коррупционных преступлений, а также получением взятки (ст. 366 УК) – 551 против 258, т.е. 20,2%.

В анализируемом периоде увеличилось количество фактов дачи взятки (ст. 367 УК) – 274 против 185, т.е. на +48,1%; мошенничества (п.2 ч.3 ст.190 УК) – 219 против 186, на +17,7%; бездействия по службе (ст.370 УК) – 34 против 16, в 2,1 раза; злоупотребления властью (ст.450 УК) – 39 против 37, на +5,4%; посредничества во взяточничестве (ст. 368 УК) – 70 против 26, в 2,7 раза.

Вместе с тем, уменьшилось до 243 (286, на -15%) фактов присвоения или растраты вверенного чужого имущества (п.2 ч.3 ст.189 УК), до 6 (7, на -14,3%) – легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем (п.1 ч.3 ст.218 УК), до 29 (44, на -34,1%) превышения власти или должностных полномочий (п.3 ч.4 ст.362 УК), до 4 (5, на -20%) превышения власти (п.2 ч.2 ст.451 УК).

Наибольшее число коррупционных преступлений зарегистрировано Министерством по делам государственной службы Республики Казахстан (ранее – Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью) – 1 963, что на 25% больше, чем за 2014 год (1 571) и составило 71,8% (82%) от всех зарегистрированных преступлений данной категории. Из них половина приходится на преступления, связанные со злоупотреблением должностными полномочиями (ст.361 УК) – 631 (359, +75,8%) и получением взятки (ст.366 УК) – 502 (222, в 2,3 раза).

За 2015 год Министерством внутренних дел зарегистрировано 312 (218, +43,1%) коррупционных преступления, Комитетом национальной безопасности – 46 (29, +58,6%), Комитетом государственных доходов Министерства Финансов – 71.

Из общего количества коррупционных преступлений 302 (210, +43,8%) зарегистрированы в ЕРДР органами прокуратуры.

Из числа коррупционных преступлений, по которым уголовные дела находились в производстве органов уголовного преследования (2 982 против 2 329 за 2014 год), окончено расследованием – 1 748 (1 839) или 58,6% (79%), в суд направлено – 1 499 (1 655) или 50,3% (71,1%), прекращены по пунктам 3, 4, 9, 10, 11, 12 части 1 статьи 35 и статьи 36 УПК – 249 (184). По 4 511 (505) коррупционным преступлениям уголовные дела были прекращены по пунктам 1, 2, 5, 6, 7, 8 части 1 статьи 35 УПК. Число преступлений, по которым сроки досудебного расследования прерваны, в 2015 году составило 345 (145).

За 2015 год начато расследование по 783 (1 603) коррупционным преступлениям в отношении лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и приравненных к ним, из них 267 (669) в отношении: служащих акиматов и их структурных подразделений, 269 (330) – сотрудников органов внутренних дел (без учета Нацгвардии, КУИС, КЧС), 114 – сотрудников Комитета государственных доходов, 50 (24) – сотрудников министерства сельского хозяйства, 33 (27) – сотрудников министерства юстиции (с учетом суд.исполнителей), 33 (45) – акимов и т.д.

Всего за коррупционные преступления осуждено 760 (1 031) лиц, среди них 185 (205) сотрудников органов внутренних дел (без учета Нацгвардии, КУИС, КЧС), 42 – Комитета государственных доходов, 20 (25) – Акимов, 197 (316) – служащих акиматов и их структурных подразделений.



Лишение свободы назначено 204 (356) лицам или 26,7% (34,5%) от общего числа осужденных, осуждено условно – 125 (386) лиц или 16,4% (37,4%).

В качестве основной меры наказания штраф назначен 337 (107) лицам или 44,3% (10,4%).

Ограничение свободы применено в отношении 55 (113) лиц или 7,2% (11%), лишение права занимать определенную должность – 625 (28) лиц или 82,2% (2,7%) и отсрочка отбывания наказания – 11 (12) лиц или 1,4% (1,2%).

Число осужденных, освобожденных по приговору от уголовной ответственности и наказания, составило 21 (24) лица или 2,8% (2,3%).

Кроме того, 120 (744) лиц или 15,8% (72,2%), лишены специального, воинского или почетного звания, классного чина, дипломатического ранга, квалификационного класса и государственных наград.

В отношении 434 (306) лиц или 57,1% (29,7%) применена конфискация имущества.

#### 2016 год в сравнении с 2015 годом:

За 2016 год всего зарегистрировано 2 807 коррупционных преступлений, т.е. на 2,7% больше, чем за аналогичный период 2015 года (2 733). Значительная доля коррупционных преступлений связана с получением взятки (ст. 366 УК), их зарегистрировано 694 против 551 за 2015 год, т.е. 24,7% (20,2%) от общего числа зарегистрированных коррупционных преступлений, а также со злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 361 УК) – 558 против 945, т.е. – 19,9% (34,6%).

В анализируемом периоде увеличилось количество фактов служебного подлога (ст.369 УК) – 481 против 283, на +70%; дачи взятки (ст.367 УК) – 290 против 274, на +5,8%; присвоения или растраты вверенного чужого имущества (п.2 ч.3 ст.189 УК) – 405 против 243, на +66,7%; легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем (п.1 ч.3 ст.218 УК) – 7 против 6, на +16,7%, превышение власти или должностных полномочий (п.3 ч.4 ст.362 УК) – 55 против 29, на +89,7%.

Вместе с тем, уменьшилось до 200 (219, на -8,7%) фактов мошенничества (п.2 ч.3 ст.190 УК), до 47 (70, на -32,9%) посредничества во взяточничестве (ст. 368 УК), до 558 (945, на -41%) злоупотребления должностными полномочиями (ст.361 УК), до 38 (39, на -2,6%) злоупотребления властью (ст.450 УК), до 2 (4, на -50%) превышения власти (п.2 ч.2 ст.451 УК).

Наибольшее число коррупционных преступлений зарегистрировано Национальным бюро по противодействию коррупции Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции – 2 229, что на 13,6% больше, чем за 2015 год (1 963) и составило 79,4% (71,8%) от всех зарегистрированных преступлений данной категории.

Из них 45,7% составляют преступления, связанные с получением взятки (ст.366 УК) – 613 (502, +22,1%) и со служебным подлогом (ст.369 УК) – 405 (186, в 2,2 раза больше). При этом, количество зарегистрированных Национальным бюро по противодействию коррупции фактов дачи взятки (ст.367 УК) составило – 246 (232, +6%), злоупотребления должностными полномочиями (ст.369 УК) – 395 (631, -37,4%), присвоения или растраты вверенного чужого имущества (п.2 ч.3 ст.189 УК) – 358 (177, в 2 раза больше) и мошенничества (п.2 ч.3 ст.190 УК) – 116 (126, -7,9%).

За 2016 год Министерством внутренних дел зарегистрировано 228 (312, -26,9%) коррупционных преступлений, Комитетом национальной безопасности – 14 (46, -69,6%), Комитетом государственных доходов Министерства финансов – 46 (71, -35,2%).

Из общего количества 2 807 (2 733) коррупционных преступлений, 232 (302, -23,2%) зарегистрированы в ЕРДР органами прокуратуры.

Из числа коррупционных преступлений, по которым уголовные дела находились в производстве органов уголовного преследования (3 214 против 2 982 за 2015 год), окончено расследованием – 2 370 (1 748), в суд направлено – 2 128 (1 499), прекращены по пунктам 3, 4, 9, 10, 11, 12 части 1 статьи 35 и статьи 36 УПК РК – 242 (249). По 3 113 (4 511) коррупционным преступлениям уголовные дела были прекращены по пунктам 1, 2, 5, 6, 7, 8 части 1 статьи 35 УПК РК. Число преступлений, по которым сроки досудебного расследования прерваны, в 2016 году составило 111 (345).

За анализируемый период возбуждено 773 (783) коррупционных преступления в отношении лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и приравненных к ним, из них 250 (267) в отношении: служащих акиматов и их структурных подразделений, 243 (269) – сотрудников органов внутренних дел (без учета Нац.Гвардии, КУИС, КЧС), 51 (114) – сотрудников Комитета государственных доходов, 25 (50) – сотрудников министерства сельского хозяйства, 27 (33) – сотрудников министерства юстиции (с учетом суд.исполнителей), 29 (33) – акимов и т.д.

Всего за коррупционные преступления осуждено 910 (760) лиц, среди них 278 (185) сотрудников органов внутренних дел (без учета Нац.Гвардии, КУИС, КЧС), 50 (42) – Комитета государственных доходов, 21 (20) – Акимов, 219 (197) – служащих акиматов и их структурных подразделений.

Лишение свободы назначено 267 (204) лицам или 29,3% (26,8%) от общего числа осужденных, осуждено условно – 38 (125) лиц или 4,2% (16,4%).

В качестве основной меры наказания штраф назначен 470 (337) лицам или 51,6% (44,3%).

Ограничение свободы применено в отношении 101 (55) лица или 11,1% (7,2%), лишение права занимать определенную должность – 866 (625) лиц или 95,2% (82,2%) и отсрочка отбывания наказания – 23 (11) лиц или 2,5% (1,4%).

Число осужденных, освобожденных по приговору от уголовной ответственности и наказания, составило 3 (21) лица или 0,3% (2,8%).

Кроме того, 230 (120) лиц или 25,3% (15,8%), лишены специального, воинского или почетного звания, классного чина, дипломатического ранга, квалификационного класса и государственных наград.

В отношении 733 (434) лиц или 80,6% (57,1%) применена конфискация имущества.

#### **Статистика по осужденным за взяточничество**

Новый УК ввел кратные штрафы за взяточничество с целью противопоставить корыстным мотивам угрозу значительного ухудшения имущественного положения. Тяжесть деяния перестала зависеть от должностного положения. Главным критерием тяжести стал размер взятки.

Кратные штрафы в 2015 году назначены 233 лицам на общую сумму свыше 3 млрд. 496 млн. тенге, в 2016 – 372 лицам на общую сумму 2 млрд. 133 млн. тенге.

Практика назначения наказаний изменилась в пользу штрафов. В 2014 за получение взятки к лишению свободы осуждены 112 лиц, к штрафу – 28. Соотношение лишения свободы и штрафов составляло четыре к одному. За два года ситуация поменялась ровно в обратную сторону – один осужденный к лишению свободы к четырем, получившим штраф (2015 – 71 к 194, 2016 – 86 к 297).

Аналогичная ситуация за дачу взятки (2014 – 51 к 12, 2015 – 17 к 47, 2016 – 28 к 63) и за посредничество (2014 – 4 к 2, 2015 – 5 к 17, 2016 – 10 к 22). Теперь на одного осужденного к лишению свободы приходится два, получивших штраф.

В целях определения пропорциональности наказания содеянному была произведена выборка приговоров за 2016 год.

По статье 366 части 1 УК за 2016 год осуждено 96 лиц, из них к штрафу – 89, к лишению свободы – 7 (от 1 года до 2 лет – 6 лиц, максимально 3 года – 1 лицо). Размер взятки для квалификации по данной части статьи 366 УК составляет до 50 МРП. Санкция предусматривает штраф в 50-кратном размере. Размер взятки в приговорах со штрафом варьировался от 5 тыс. до 100 тыс. тенге. Соответственно, штрафы назначались в размере от 250 тыс. до 5 млн. тенге.

При этом 28 лицам суд признал наличие смягчающих обстоятельств и отсутствие отягчающих, 33 лицам – одновременно и смягчающие и отягчающие обстоятельства, остальным – не признал ни того, ни другого. Эти обстоятельства никак не повлияли на определение размера штрафа, поскольку закон не дает такой возможности.

Среди осужденных к лишению свободы пропорциональность содеянному вызывает сомнения, поскольку в разных регионах сложилась разная практика определения его сроков.

Примеры:

- заместитель акима гр. Б. взял взятку в размере 55 тыс. тенге и приговорен к 1,6 году лишения свободы;
- полицейский гр. А. за взятку в размере 65 тыс. тенге осужден к 3 годам лишения свободы, то есть получил вдвое больший срок;
- участковый инспектор гр. А. за взятку в размере 6 тыс. тенге осужден к 1 году лишения свободы, хотя взятка в 10 раз меньше.

По этим делам суд не признал ни смягчающих, ни отягчающих обстоятельств.

Другой пример. Сотрудник погранслужбы гр. К. за взятку в размере 100 тыс. тенге осужден к 2 годам лишения свободы. В качестве отягчающего обстоятельства признано нарушение присяги.

По статье 366 части 2 УК за 2016 год осуждено 162 лица, из них к штрафу – 127, к лишению свободы – 35 (от 3 до 4 лет – 31 лица, от 4 до 4,8 лет – 4 лица, максимальный срок 7 лет не назначался). Значительный размер взятки по данной части статьи от 50 до 3000 МРП. Санкция предусматривает штраф в 60-кратном размере. Размер взятки в приговорах со штрафом варьировался от 1 тыс. до 1 млн. тенге. Соответственно, штрафы назначались в размерах от 60 тыс. до 6 млн. тенге.

Примеры:

- госинспектор территориального управления Минсельхоза гр. О. за взятку в 1 тыс. тенге осужден к штрафу в размере 60 тыс. тенге;
- заместитель прокурора района гр. М. за взятку в 1 млн. тенге получил штраф в размере 59 млн. 500 тыс. тенге;
- старший следователь гр. С. за взятку в 15 тыс. долларов США (примерно 2,7 млн. тенге) осужден к 4 годам 8 месяцам лишения свободы;
- руководитель госпредприятия гр.А за взятку в размере 2 млн. 500 тыс. тенге осужден к 3 годам 6 месяцам лишения свободы;
- руководитель отдела департамента юстиции гр.Д за взятку в размере 160 тыс. тенге осужден к 3 годам лишения свободы, что является минимальным сроком в санкции. В данном случае сумма взятки близка к минимальному пределу значительного размера;
- заместитель руководителя департамента юстиции гр.Р получил взятку в размере 3500 долл. США (примерно 1,1 млн. тенге) и приговорен к 3 годам лишения свободы. Назначенное наказание суд мотивировал отсутствием у подсудимого недвижимости и, следовательно, возможности уплатить штраф.

По статье 366 части 3 УК за 2016 год осуждено 126 лиц, из них к штрафу – 83, к лишению свободы – 43 (от 2 до 7 лет, т.е. ниже низшего – 15 лиц, от 7 до 9 лет – 26 лица, 10 лет – 2 лица, максимальный срок 12 лет не назначался). Крупный размер взятки по данной части статьи от 3000 до 10000 МРП. Санкция предусматривает штраф в 70-кратном размере. Размер взятки в приговорах со штрафом варьировался от 2 тыс. до 800 тыс. тенге. Соответственно штрафы назначались в размерах от 100 тыс. до 56 млн. тенге. Максимальный размер взятки, полученной лицами, осужденными к лишению свободы, составлял 1,5 млн. тенге.

Ни одному осужденному не вменен признак крупного размера. Деяния квалифицировались по признакам неоднократности, вымогательства, группы лиц по предварительному сговору.

По статье 366 части 4 УК за 2016 год осуждено 4 лица, все – к лишению свободы (назначены сроки 5, 10, 13, 14 лет). Особо крупный размер взятки по данной части статьи – свыше 10000 МРП. Санкция предусматривает штраф в 80-кратном размере.

Примеры:

- аким города гр.А за взятку в размере 74 млн. тенге и по совокупности преступлений осужден к 13 годам лишения свободы;
- председатель правления нацкомпании гр.Е за взятку в размере 750 млн. тенге и по совокупности преступлений осужден к 14 годам лишения свободы.

- Вр.и.о. начальника Главного управления информатизации и телекоммуникации Вооруженных Сил гр.Е за получение взяток в общем размере 138 млн. тенге приговорен с применением ст. 55 УК к 5 годам лишения свободы.

Таким образом, анализ позволяет сделать вывод, что по более тяжким категориям коррупционных преступлений судебная практика смещается в сторону назначения лишения свободы.

### Приложение 3. Статистика применения санкций за уголовные коррупционные правонарушения

Состав коррупционного преступления	Лишение свободы			Средний срок лишения свободы			Ограничение свободы			Штраф			Исправительные работы			Условно		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества	16	14	19	5	6	5	-	6	23	-	2	7	-	-	-	134	54	16
Мошенничество	71	51	63	4	4	3	-	5	13	-	10	12	-	-	-	79	29	6
Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем	-	-	2	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Злоупотребление должностными полномочиями	49	29	24	5	6	5	36	25	37	51	53	56	-	-	1	65	25	10
Превышение власти или должностных полномочий	23	8	20	6	5	6	-	-	2	-	-	1	-	-	-	9	2	2
Получение взятки	112	71	86	6	6	5	27	3	7	28	194	297 средний размер – 5,8 млн. тенге	-	-	-	50	1	-
Дача взятки	51	17	-	8	4	-	32	7	-	12	47	63 средний размер – 5,4 млн. тенге	-	-	-	17	7	-
Посредничество во взяточничестве	4	5	-	3	2	-	8	1	-	2	17	22 средний размер – 5,4 млн. тенге	-	-	-	1	2	-