



Принят 25 марта 2022 г.
Опубликован 15 июня 2022 г.

GrecoEval 1/2Rep(2021)1

Совмещенный первый и второй раунд оценки

Отчет об оценке по Казахстану

Принято ГРЕКО на 90-м пленарном заседании
(Страсбург, 21–25 марта 2022 г.)

ВВЕДЕНИЕ

1. Республика Казахстан присоединилась к ГРЕКО 16 января 2020 года. ГРЕКО постановила, что все новые члены будут оценены в отношении всех ее раундов, независимо от того, подошли ли они к завершению. В этой связи Казахстану была представлена совместная процедура оценки, охватывающая темы первого и второго раундов (см. пункт 3). В состав оценочной группы ГРЕКО (далее ОГГ) входили шериф (судья) г-н Аластер БРАУН, шерифский суд Данфермлина (Соединенное Королевство) г-жа Елена КОНСЕВИЧЮТЕ, старший советник по борьбе с коррупцией Инициативы Европейского союза по борьбе с коррупцией в Украине, бывший сотрудник по международным связям Специальной следственной службы (Литва) г-н Луис Мигель СОУЗ СИЛВА, главный финансовый инспектор, Генеральная финансовая инспекция (Португалия) и координатор по вопросам верховенства права и борьбы с коррупцией, экспертный форум (Румыния) Лаура ШТЕФАН. Группа в сопровождении г-на Давида ДОЛИДЗЕ и г-жи Лауры САНЗ-ЛЕВИА из секретариата ГРЕКО посетила Нур-Султан с 6 по 10 сентября 2021 года. Перед визитом ОГГ получила ответы на оценочные анкеты, копии соответствующих законодательных актов и другую документацию.
2. ОГГ встретила с ведущими деятелями и представителями следующих учреждений: Администрация Президента, Парламент (Сенат и Мажилис), Верховный суд, Высший судебный совет, Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство финансов, Министерство иностранных дел, Министерство национальной экономики, Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности, Министерство информации и общественного развития, Совет безопасности, Агентство по противодействию коррупции, Комитет национальной безопасности, Агентство по финансовому мониторингу, Национальный банк, Центральная избирательная комиссия, Агентство по делам государственной службы, Счетный комитет, Акимат города Нур-Султан, Акимат Акмолинской области, налоговые и регистрационные органами, а также Уполномоченным по делам предпринимателей и Уполномоченным по правам человека. Кроме того, ОГГ встретила с представителями следующих неправительственных организаций: Республиканского общественного объединения «Әділдік жолы», Центра прикладных исследований «ТАПАП», Ассоциации экологических организаций Казахстана, а также с представителями СМИ и ученых. ОГГ также встретила с аудиторами, нотариусами, представителями профессиональных юристов (коллегия и ассоциация адвокатов) и Национальной палаты предпринимателей «Атамекен».
3. В соответствии со статьей 10.3 своего Устава ГРЕКО решила, что:
 - Первый раунд оценки посвящен следующим темам:
 - ❖ **Независимость, специализация и средства, которыми располагают национальные органы, занимающиеся предупреждением и борьбой с коррупцией**¹ : Руководящий принцип 3: органы, отвечающие за предупреждение, расследование, судебное преследование и судебное разбирательство в отношении коррупционных преступлений: правовой статус, полномочия, средства сбора доказательств, независимость и автономность; Руководящий принцип 7: специализированные лица или органы, занимающиеся вопросами коррупции, имеющиеся в их распоряжении средства);

¹ Темы I и II первого этапа оценки

- ❖ **Степень и объем иммунитетов²**: Руководящий принцип 6: иммунитеты от расследования, судебного преследования или судебного разбирательства по делу о коррупции; а также
 - Второй раунд оценки посвящен следующим темам:
 - ❖ **Доходы от коррупции³**: Руководящие принципы 4 (изъятие и конфискация доходов от коррупции) и 19 (связь между коррупцией и отмыванием денег/организованной преступностью) для членов, ратифицировавших Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), вместе со статьями 19.3, 13 и 23 Конвенции;
 - ❖ **Государственное управление и коррупция⁴**: Руководящие принципы 9 (государственное управление) и 10 (государственные должностные лица);
 - ❖ **Юридические лица и коррупция⁵**: Руководящие принципы 5 (юридические лица) и 8 (налоговое законодательство) для членов, ратифицировавших Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), вместе со статьями 14, 18 и 19.2 Конвенции.
4. Настоящий отчет был подготовлен на основе ответов властей на анкеты (представленных 1 марта 2021 г.) и информации, предоставленной во время странового визита. Основной целью отчета является оценка эффективности мер, принятых властями Казахстана для соблюдения положений, указанных в пункте 3. По каждой теме в отчете представлено описание ситуации с последующим критическим анализом. Выводы включают перечень рекомендаций, принятых ГРЕКО и адресованных Казахстану, по улучшению соблюдения рассматриваемых положений.

I. ОБЗОР АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА

а. Описание ситуации

Предыстория

5. Казахстан объявил о своей независимости от Советского Союза 16 декабря 1991 года и в том же году стал членом Содружества Независимых Государств (СНГ). Казахстан является крупнейшей в мире страной, не имеющей выхода к морю, девятой по величине страной в мире. Население составляет 18,8 млн жителей. Огромные запасы углеводородов и полезных ископаемых в Казахстане составляют основу его крупной экономики, и иностранные инвестиции продолжают поступать в эти добывающие отрасли. Казахстан имеет одну из самых сильных экономик в Центральной Азии, и его ВВП оценивается примерно в 60% региона.
6. Экономике Казахстана, в частности финансовому сектору, пришлось столкнуться с комбинированной проблемой продолжающегося снижения цен на нефть и вспышки COVID-19. После странового визита, в начале января 2022 года то, что началось как публичный протест против роста цен на топливо, превратилось в общенациональные демонстрации,

² Тема III первого этапа оценки

³ Тема I второго этапа оценки

⁴ Тема II второго этапа оценки

⁵ Тема III второго этапа оценки

мотивированные социально-экономическими соображениями, которые привели к объявлению чрезвычайного положения и отставке правительства⁶.

Восприятие и явление коррупции

7. В ходе визита власти подтвердили, что борьба с коррупцией является одним из основных приоритетов государственной политики Казахстана и играет ключевую роль в стратегии страны по обеспечению экономического роста. Казахстан является стороной КПК ООН с 2008 года и участвует в антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (ОЭСР/АКС) с 2004 года. В последние годы показатель Казахстана в Индексе восприятия коррупции (CPI) Transparency International улучшился: в 2020 году страна поднялась на 19 позиций (38 баллов из 100); в 2021 году он упал на один пункт (37 баллов из 100) и в настоящее время занимает 102-е место из 180 стран.
8. По данным опроса Всемирного экономического форума Shapers, 80% молодых казахстанских респондентов назвали коррупцию самой острой проблемой в стране. Власти сослались на исследование «Мониторинг коррупции в 2020 году» (проведено Transparency International Kazakhstan), которое показывает, что большинство случаев коррупции имели место в полиции, государственных больницах и поликлиниках, органах управления земельными ресурсами, государственных детских садах и высших учебных заведениях. Это исследование также показывает, что доля лиц, имевших хотя бы один контакт с государственным должностным лицом и давших взятку государственному должностному лицу или получивших взятку от этих государственных должностных лиц, в течение предыдущих 12 месяцев снизилась с 13,4% до 11,3%.
9. Другое исследование Transparency International 2019 года показало, что граждане и предприниматели видят улучшения. Тем не менее, остаются серьезные проблемы, такие как несовершенство антикоррупционной базы, отсутствие реакции при выработке политики и государственный контроль над СМИ. Власти признали, что коррупция, особенно на высоком уровне, по-прежнему вызывает озабоченность, и рассматривают членство страны в ГРЕКО как возможность создать общее правовое пространство с государствами-членами Совета Европы, что могло бы улучшить деловой климат и способствовать дальнейшему развитию экономики. Власти также признали связь между коррупцией и организованной преступностью, поскольку считают, что без коррупции было бы меньше организованной преступности. Поэтому власти объявили одним из своих приоритетов выявление фактов системной коррупции и выявление целых криминальных цепочек.

Основные инициативы в сфере противодействия коррупции

⁶ Власти указывают, что обстоятельства январских событий и предполагаемая террористическая акция в настоящее время расследуются по поручению Президента Казахстана. По результатам данным событиям будет дана надлежащая правовая оценка. 8 февраля 2022 года состоялась встреча Заместителя Премьер-Министра – Министра иностранных дел РК с Исполнительным директором Хьюман Райтс Вотч (HRW) для обсуждения вопросов соблюдения международных норм и стандартов в области прав человека в контексте - так называемые «трагические январские» события. Затем последовало заявление HRW, в котором [«приветствовали открытость казахстанских властей к диалогу и сотрудничеству и заверения в приверженности соблюдению международных стандартов в области прав человека»](#). И МИД Казахстана, и Хьюман Райтс Вотч заинтересованы в объективном расследовании январских событий. 20 января 2022 года Европейский парламент принял [резолюцию о ситуации в Казахстане](#), требующую, среди прочего, проведения надлежащего международного расследования. Он также призвал к необходимости проведения срочных реформ для борьбы с коррупцией и сокращения растущего неравенства.

10. «Стратегия Казахстана до 2050 года: новый политический курс состоявшегося государства» была представлена в декабре 2012 года. Эта программа экономических, социальных и политических реформ содержит главу об укреплении государственности и развитии демократии в Казахстане, включая децентрализацию, укрепление местного самоуправления, модернизацию государственного аппарата, борьбу с коррупцией и реформирование правоохранительных органов. Весной 2015 года Казахстан приступил к осуществлению программы реформ по модернизации и диверсификации своей экономики и совершенствованию своих институтов. В ноябре 2015 года Казахстан стал членом Всемирной торговой организации.
11. В 2014 году было создано Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. В 2019 году оно было преобразовано в действующее Агентство по противодействию коррупции. Власти указали, что для придания этому органу самостоятельности в своем функционировании он подчиняется непосредственно Президенту Казахстана. Агентство отвечает за разработку и реализацию антикоррупционной политики и координацию в сфере противодействия коррупции, а также за выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений. Отдельное подразделение Агентства занимается исключительно выявлением преступлений среди высшего руководства центральных государственных органов.
12. 18 ноября 2015 года Казахстан принял Закон о противодействии коррупции, в котором изложены принципы противодействия коррупции, изложены антикоррупционные меры, определены органы, ответственные за противодействие коррупции, и разграничены их полномочия, а также предусмотрены меры по устранению последствий коррупции, в частности о взыскании незаконного имущества и иных выгод, полученных в результате коррупционных правонарушений. В последние годы был принят ряд других законов и нормативных актов, включающих антикоррупционные элементы, например, Закон о государственной службе. Положения других законодательных актов также относятся к организации противодействия коррупции. Например, статья 22 Закона о противодействии коррупции влечет за собой обязанность всех государственных органов, организаций, квазигосударственных организаций⁷ и должностных лиц вести противодействию коррупции в пределах своей компетенции. Кроме того, некоторые подзаконные акты также регулируют противодействие коррупции, в частности, Правила проведения антикоррупционного мониторинга 2016 г., Типовые правила проведения внутреннего анализа коррупционных рисков 2016 г., Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков 2017 г. и др.
13. Кроме того, в 2015 году власти опубликовали план из 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ. Он действует по пяти основным направлениям: (1) создание современного, профессионального, самодостаточного и автономного государственного аппарата, способного эффективно осуществлять экономические программы и общественные услуги; (2) укрепление верховенства права, включая повышение прозрачности правоохранительных органов, новую систему отбора сотрудников полиции и повышение профессиональных требований к судьям; (3) достижение индустриализации и экономического роста на основе диверсификации; (4) объединение в единую нацию в будущем; и (5) функционирование в качестве прозрачного, либерального и подотчетного правительства.

⁷Согласно пункту 31 статьи 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан (№95-IV от 4 декабря 2008 года) субъектами квазигосударственного сектора являются государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, аффилированные с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

14. Более того, с 2017 года в Казахстане идет процесс глубокой цифровизации и модернизации: по данным властей, от 80 до 90% государственных услуг стали доступны онлайн и через мобильные устройства с минимальным контактом с человеком или без него, что сводит к минимуму возможности для бытовой коррупции. Также было сказано, что цифровизация повысит прозрачность и доступ к этим услугам (www.egov.kz). Примеры включают интерактивную карту открытых бюджетов (<https://publicbudget.kz/>) для школ, детских садов, учреждений здравоохранения и дорожного строительства, электронную систему управления делами, используемую правоохранительными органами и прокуратурой, а также единое окно для подачи жалоб в полицию, проверки обоснованности государственных проверок, оплаты или обжалования административных взысканий (www.qamqor.gov.kz/).
15. В феврале 2018 года правительство опубликовало свой Стратегический план развития Казахстана⁸ до 2025 года. Одним из его приоритетов является значительное улучшение превентивных мер за счет снижения как спроса на противоправные коррупционные действия, так и возможности их совершения. ОГГ сообщили, что власти считают себя участниками борьбы за изменение мировоззрения граждан и стремятся изменить культуру, в которой коррупция считается фактом жизни, в культуру, в которой к коррупции относятся с нулевой терпимостью.
16. Власти также сообщили о концепции так называемого «Слышащего государства», объявленной Президентом в 2019 году, которая предполагает более широкое взаимодействие с населением и принятие мер по их жалобам. После этого объявления Агентство по противодействию коррупции организовало горячую линию, активно взаимодействовало с населением в Интернете и социальных сетях, а также создало сервис-центры во всех 17 областных центрах Казахстана. По мнению властей, это привело к повышению уровня доверия к Агентству по противодействию коррупции, так как количество обращений к нему увеличилось на 30% в 2020 году по сравнению с 2017 годом.
17. Наконец, существует специальная Антикоррупционная стратегия на период 2015–2025 годы. Она направлена на повышение эффективности антикоррупционной политики государства, вовлечение общества в антикоррупционные движения путем создания атмосферы «нулевой терпимости» к любым проявлениям коррупции и снижение уровня коррупции в Казахстане. Она состоит из глав, описывающих основные причины ее принятия; анализ ситуации; положительные тенденции в сфере противодействия коррупции; предстоящие задачи; основные факторы, способствующие коррупции; цели и задачи Стратегии, включая целевые индикаторы; задачи профильных ведомств и т.д. Ключевые направления Стратегии включают подходы и приоритетные действия; противодействие коррупции на государственной службе; введение института общественного контроля; противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторе; предотвращение коррупции в судебных и правоохранительных органах; формирование антикоррупционной культуры; и развитие международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. Стратегия также предусматривает мониторинг и оценку ее реализации. По данным властей, новая Концепция антикоррупционной политики на 2022-2026 годы была принята 2 февраля 2022 года Указом Президента №802.
18. Для повышения осведомленности населения о коррупционных рисках Агентством по противодействию коррупции реализован проект «Республиканский информационно-просветительский штаб», который завершился в феврале 2022 года. В целях активизации

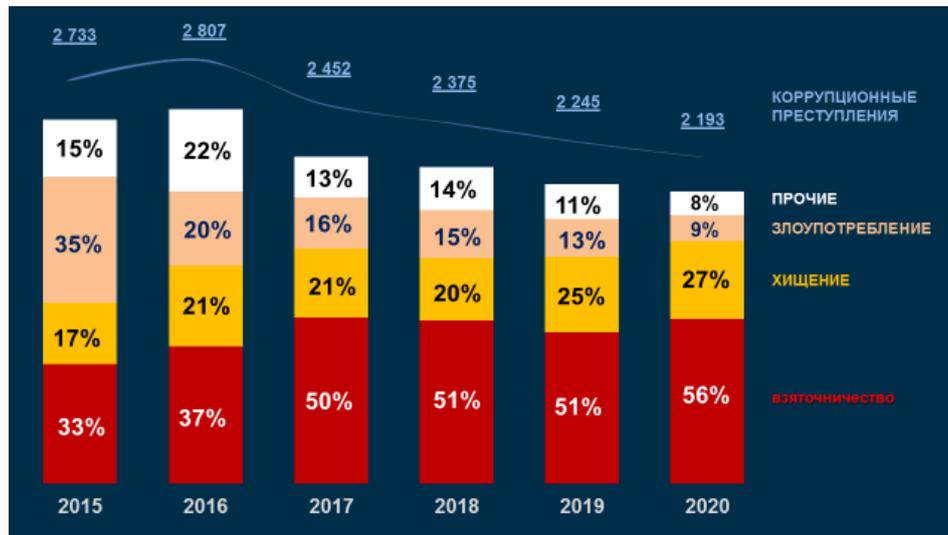
⁸ В феврале 2022 года была утверждена переработанная версия под названием «Национальный план развития Казахстана до 2025 года» для реализации десяти национальных приоритетов. Утверждается, что он содержит конкретные измеримые, достижимые, актуальные и ограниченные во времени (SMART) цели, подлежащие мониторингу со стороны междисциплинарной рабочей группы при премьер-министре.

деятельности по всем направлениям создан Региональный информационно-просветительский штаб общей численностью 400 человек. Так, в начале 2020 года Агентство инициировало онлайн-образовательные и просветительские проекты «Адал көмек», «AntikorNews» и «AntikorLive». Проведено около 18 000 онлайн-мероприятий с общим охватом более 9,7 млн человек. Видео дайджесты новостей «AntikorNews» размещались в социальных сетях, а программы AdalduqAlaňy транслировались на региональных телеканалах. Кроме того, антикоррупционная реклама размещена на билбордах, баннерах, распространяются видео- и аудиоролики, различные раздаточные материалы (листочки, брошюры).

Уголовное законодательство

19. Уголовный кодекс (УК) включает следующие уголовные преступления, связанные с коррупцией:
- Присвоение или растрата вверенного чужого имущества (статья 189, пункт 2 части 3 УК)
 - Мошенничество (190 УК)
 - Коммерческий подкуп (статья 253 УК)
 - Злоупотребление должностными полномочиями (статья 361 УК)
 - Превышение полномочий или должностных полномочий (статья 362 УК)
 - Присвоение должностных полномочий (статья 363 УК)
 - Незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 364 УК)
 - Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (статья 365 УК)
 - Получение взятки (статья 366 УК)
 - Дача взятки (статья 367 УК)
 - Посредничество во взяточничестве (статья 368 УК)
 - Служебный подлог (статья 369 УК)
 - Бездействие на службе (статья 370 УК)
 - Халатность (статья 371 УК)
20. Различные положения, упомянутые выше, влекут за собой разные санкции. Например, взяточничество в государственном секторе наказывается лишением свободы на срок до пяти лет, коммерческий подкуп наказывается штрафом или лишением свободы на срок до пяти лет, посредничество во взяточничестве наказывается штрафом или лишением свободы на срок до двух лет и т. д. При этом наказания увеличиваются при стечении отягчающих обстоятельств: взятки в значительном размере, вымогательства, сговора, повторного правонарушения (например, максимальное наказание за взяточничество в государственном секторе может достигать пятнадцати лет лишения свободы). Также применяются запреты на конфискацию и профессиональную дисквалификацию. Срок давности по большинству преступлений, связанных с коррупцией, составляет от десяти до двадцати лет в зависимости от тяжести преступления (статья 71 УК).

Статистика коррупционных правонарушений (2015-2020 гг.)



21. Что касается юрисдикции в отношении коррупционных преступлений, статья 7 УК регулирует преступления, совершенные в Казахстане, а статья 8 УК касается преступлений, совершенных за пределами Казахстана. Граждане Республики Казахстан, совершившие уголовное правонарушение за пределами Казахстана, подлежат уголовной ответственности по уголовному кодексу, если совершенное ими деяние признано уголовно наказуемым в государстве, на территории которого оно было совершено, а также если эти лица не были осуждены в другом государстве. Иностранцы граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно на территории Республики Казахстан, совершившие преступление за пределами Казахстана, подлежат уголовной ответственности по уголовному кодексу, в случаях, когда это деяние направлено против интересов Республики Казахстан и в случаях, предусмотренных международным договором, если они привлечены к уголовной ответственности на территории Республики Казахстан и если они не были осуждены в другом государстве.
22. Коррупционное поведение также может повлечь за собой административную ответственность; В этом отношении актуальна глава 34 Кодекса об административных правонарушениях. Кроме того, для повышения вовлеченности всех должностных лиц государственного и квазигосударственного сектора в противодействие коррупции в Казахстане введена дисциплинарная ответственность руководителей государственных органов, организаций квазигосударственного сектора за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей для предотвращения коррупции, совершаемой их подчиненными, которая предусматривает, что все политические назначенцы обязаны подать в отставку (которая может быть принята или не принята), если их непосредственные подчиненные совершат коррупционное правонарушение (статья 22, пункт 1-1 Антикоррупционного Закон). В аналогичных случаях дисциплинарной ответственности подлежат все остальные административные государственные служащие корпусов А или Б⁹.
23. Что касается соответствующих международных соглашений, 18 июня 2008 года Казахстан присоединился к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН). Казахстан не подписал ни Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности

⁹ Более подробную информацию о различиях между административной государственной должностью в Корпусе «А» и Корпусе «В» см. в разделе «Государственное управление» настоящего отчета.

за коррупцию (ETS 173), ни Дополнительный протокол к ней (ETS 191), ни Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS 174).

b. Анализ

24. ОГГ отмечает, что модернизация Казахстана идет быстро, но предстоит еще работа в плане демократических реформ и верховенства права. Следует напомнить, что плюралистическая демократия, защита прав человека и верховенство права являются основами Совета Европы и что ГРЕКО как механизм Совета Европы проводит свои оценки и анализы в рамках этих фундаментальных Европейских ценностей.
25. Следовательно, Совет Европы подтвердил готовность поощрять и помогать Казахстану на пути трансформации к демократическому управлению, основанному на верховенстве закона и соблюдении прав человека¹⁰. ОГГ неоднократно заявляли, что Казахстан стремится и дальше инвестировать усилия и ресурсы в быстрое экономическое развитие, и борьба с коррупцией рассматривается как ключевая политика для достижения этой цели. В то время как разумная антикоррупционная политика является влиятельным инструментом экономического роста и развития, она, что наиболее важно, является фундаментальной гарантией с точки зрения европейских ценностей демократии, прав человека и верховенства закона. Борьба с коррупцией и защита основных гражданских и политических прав, закрепленных в Европейской конвенции о правах человека, являются двумя сторонами одной медали¹¹. Обе цели вращаются вокруг защиты от злоупотреблений властью и служебным положением и обеспечения беспристрастности, справедливости и соблюдения установленных правил теми, кому доверены государственные функции.
26. В последние годы в Казахстане были приняты и находятся в стадии реализации несколько законодательных реформ, направленных на укрепление демократического управления и лучшее соответствие международным стандартам (например, отмена смертной казни, изменения в законодательстве о регистрации политических партий и свободе собраний, новое законодательство о декриминализации клеветы, административная и уголовная реформы и др.). Хотя текущий процесс реформ представляет собой шаг вперед, его необходимо сочетать с эффективной реализацией и должным образом поддерживать во времени и на практике.
27. По мнению ОГГ, технические достижения в области борьбы с коррупцией, описанные в настоящем отчете, хотя и являются обнадеживающими, должны быть оформлены в более широком контексте институциональной реформы. В связи с этим общественный протест, в январе 2022 г., указал на некоторые принципиальные проблемы в Казахстане, а именно, на неравномерное распределение власти между ветвями власти (с преобладанием исполнительной власти и широтой полномочий президента), коррупция, усиление влияния ограниченных элитных групп, слабое гражданское общество и необходимость большей подотчетности правительства перед гражданами.

¹⁰ См., например, [Доклад об отношениях Совета Европы с Казахстаном](#). Парламентская ассамблея Совета Европы, док. № 14436 от 10.11.2017.

[Приоритеты добрососедского сотрудничества для Казахстана на период 2019-2022 гг.](#) Комитет министров Совета Европы, GR-EXT(2019)2 от 5 марта 2019 г.

[Отчет о проделанной работе за 2019-2022 гг.](#) Комитет министров Совета Европы, GR-EXT(2021)6 от 7 апреля 2021 г. Казахстан является членом Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия). Он имеет статус наблюдателя в Консультативном совете европейских судей (КЕСЕ), Консультативном совете европейских прокуроров (КСПЕ) и Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП).

¹¹ Дополнительную иллюстрацию угроз, создаваемых коррупцией для прав человека и верховенства права, см. в публикации [«Коррупция подрывает права человека и верховенство закона», опубликованной Комиссаром Совета Европы по правам человека 19 января 2021 года.](#)

Многие из этих трудностей были признаны в выступлении Президента перед Мажилисом (нижней палатой Парламента) 11 января 2022 года. ОГГ надеется, что рекомендации, включенные в этот отчет, в дальнейшем будут способствовать выявлению областей, требующих дополнительного развития в сфере противодействия коррупции. Однако самое главное, предпринимаемые в этом отношении меры должны быть хорошо согласованы с дальнейшими масштабными реформами системы управления государством и включением в этот процесс гражданского общества.

28. Точный масштаб коррупции трудно измерить в большинстве стран, и Казахстан не является исключением; тем не менее, ОГГ сочла особенно сложным составить четкую картину этой проблемы в Казахстане, поскольку информация, полученная от собеседников, встречавшихся на месте, ограничивалась конкретными видами и областями коррупции и не основывалась на достаточно всесторонних исследованиях и анализе. Кроме того, ОГГ отметила отсутствие независимых организаций гражданского общества, активно работающих над повышением осведомленности о коррупции, раскрытием своих выводов широкой общественности, а также отсутствием их вклада в разработку антикоррупционной политики. Более того, ОГГ слышала от представителей официальных (государственных) СМИ, что они в основном сообщают о выявлении случаев коррупции или о мероприятиях, связанных с повышением осведомленности о коррупции, когда об этом просят соответствующие государственные органы.
29. Антикоррупционная политика Казахстана руководствуется долгосрочными целями, изложенными в Национальной стратегии Казахстана до 2050 года, Национальном плане развития до 2025 года и новой Концепцией антикоррупционной политики на 2022-2026 годы, утвержденной в феврале 2022 года (включает в себя план действий). Реализация Антикоррупционной стратегии была разделена между различными субъектами, которым поручено сыграть определенную роль и взять на себя личную ответственность за нее. На сегодняшний день предпринято немало антикоррупционных инициатив в различных сферах. Во-первых, в 2019 году Агентство по противодействию коррупции было преобразовано в отдельный государственный орган, непосредственно подотчетный Президенту, с задачей возглавить антикоррупционные реформы по трем направлениям: предупреждение, расследование и информирование населения. Общий переход от более репрессивного подхода к профилактике и просвещению рассматривается властями как основной фактор снижения коррупционных преступлений. Как указано в Национальном докладе за 2020 год, благодаря систематической профилактической работе количество дел о коррупции, зарегистрированных правоохранными и специальными государственными органами, в 2020 году снизилось на 2,4% по сравнению с 2019 годом и на 10,6% по сравнению с 2017 годом.
30. Широкий спектр мер по предупреждению коррупции включает в себя изучение и устранение коррупционных рисков, антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов, создание подразделений внутреннего контроля в правоохранных и государственных органах для борьбы с коррупционными рисками собственными силами. Кроме того, введены более строгие санкции за коррупционные правонарушения, совершенные должностными лицами правоохранных органов, прокуроров и судей, а также пожизненный запрет гражданским служащим, осужденным за коррупцию, возвращаться на государственную службу, а также обязанность всех государственных служащих сообщать о коррупции.
31. Что касается дисциплинарной ответственности высших государственных служащих и политических назначенцев за коррупцию, совершенную их подчиненными, собеседники на

местах заявили, что эта инициатива вызвала активный подход государственных и квазигосударственных органов к внедрению внутренних антикоррупционных комплаенс-мер, внедрению нормативных актов. устранение коррупционных рисков и обращение в Агентство по борьбе с коррупцией за консультацией и помощью в организации антикоррупционного обучения. Соглашаясь с важностью широкого участия различных государственных и негосударственных субъектов в борьбе с коррупцией, ОГГ обеспокоена тем, что эта мера может подрывать доверие между различными уровнями иерархии, порождая микроуправление и внушая страх мести за сообщение о неправомерных действиях, поскольку это может создать проблемы для начальства. ОГГ считает, что этот аспект особенно важен в свете недавней инициативы по введению более широких мер защиты лиц, сообщающих о нарушениях, и механизмов их применения, и поэтому заслуживает тщательного изучения.

32. Группа ОГГ отметила, что независимые от государства субъекты гражданского общества, за редким исключением, не проявляют активного участия в разработке антикоррупционной политики, а общественное доверие к неправительственным организациям в целом было довольно низким (согласно опросу 2020 Transparency Kazakhstan¹², 35,3% субъектов «не доверяют», тогда как только 32,6% «доверяют» НПО). В ходе визита представители некоторых НПО выразили мнение, что гражданское общество в Казахстане сталкивается с проблемами в получении финансирования из источников, не относящихся к правительству, а также с недостаточной осведомленностью общественности о роли независимого гражданского общества. в предотвращении и борьбе с коррупцией.
33. По мнению ОГГ, меры по борьбе с коррупцией, предпринятые казахстанскими властями, хотя и заслуживают похвалы, должны привести к более действенным результатам. Широкий спектр функций, возложенных на Агентство по борьбе с коррупцией, включая его ведущую роль в отношении антикоррупционной политики и координации между многочисленными органами, выиграл бы от более четкого и структурированного определения приоритетов. Что касается антикоррупционной политики, то приоритет мог бы быть отдан независимым и регулярным опросам и исследованиям, а также сбору эмпирических данных, касающихся секторов, наиболее подверженных коррупции (и, следовательно, потенциально ведущих к наибольшим потерям для государства и общества). в целом), к принятию конкретных мер по снижению коррупционных рисков в этих секторах и оценке воздействия этих действий.
34. ОГГ также считает, что отсутствие развитого гражданского общества с действительно независимыми группами интересов, а также ограниченная направленность СМИ (особенно «государственных») на поиск и распространение фактической информации о коррупции в стране затрудняют получение достаточных знаний о ее реальных масштабах – насколько она системна, какие части и уровни государственного и частного секторов затронуты и т. д. Эта ситуация требует более активного вовлечения независимых от государства факторов в исследование масштабов коррупции, повышение осведомленности о ее проявлениях и разработка политики.
35. Во-первых, как указано выше, необходимы дальнейшие усилия для более точного определения масштабов коррупции и того, в каких секторах наиболее распространены коррупционные риски. ОГГ столкнулась с особыми трудностями при составлении четкой картины этой проблемы в Казахстане, поскольку информация была ограниченной и не основывалась на всесторонних исследованиях и анализе. Отсутствие независимых

¹² Резюме исследования TransparencyKazakhstan под названием «Мониторинг состояния коррупции в Казахстане в 2020 году» доступно по следующей ссылке: <http://tikazakhstan.org/wp-content/uploads/2021/01/Summary.pdf>

организаций гражданского общества и средств массовой информации, очевидно, является частью проблемы. Затем, на основе такого обширного исследования, необходимо адаптировать антикоррупционную политику и стратегии и контролировать реализацию принятых мер, а также механизмы, представляющие также негосударственных субъектов. Следовательно, **ГРЕКО рекомендует (i) проводить всесторонние исследования, в т.ч. независимые, для выявления системных рисков коррупции как на разных уровнях госсектора, так и в частном секторе, и в отношении граждан и (ii) в соответствии с их результатами корректировать и систематизировать антикоррупционную политику и стратегии, сделав упор на принятие мер в выявленных «рисковых» сферах и системном мониторинге их результативности/эффекта. Такой мониторинг должен проводиться и учреждениями госсектора и представителями неправительственного сектора (например, международные организации, НПО и др.)**

36. Далее, институциональное устройство ведущего антикоррупционного механизма –Агентства по противодействию коррупции с его централизованной структурой, находящейся под прямой ответственностью высшего государственного учреждения страны, имеет преимущественно правоохранительный профиль. Хотя это отражает систему как таковую и тот факт, что борьба с коррупцией имеет высокий приоритет в Казахстане, это не обязательно обеспечивает этому механизму роль органа, определяющего политику и предотвращающего коррупцию, надлежащую основу, в частности, с достаточно широким представительством различных секторов, как государственных, так и частных, и более широкого гражданского общества. В Казахстане необходимо более четкое разграничение между долгосрочной превентивной политикой по борьбе с коррупцией, с одной стороны, и чисто правоохранительными функциями, с другой, что в то же время обеспечивает эффективное взаимодействие между этими функциями. В то время как власти должны увидеть, как это можно реализовать на практике, будь то путем создания нового превентивного механизма или иным образом, эти две функции принципиально отличаются друг от друга, что должно быть отражено в институциональной среде. Поэтому **ГРЕКО рекомендует и дальше упорядочивать политику и действия по предотвращению коррупции как деятельность, отличную от правоохранительных органов и выходящую за их рамки, а также расширять состав и представительство ведущих антикоррупционных механизмов и политических механизмов (существующих или новых), и/или зависимых от него органов, включая соответствующие государственные учреждения различных секторов и уровней, а также предусматривать систематическое участие негосударственных субъектов (например, независимых неправительственных организаций, бизнес-сектора, самоуправляющихся профессиональных союзов, негосударственных СМИ и др.).**
37. Наконец, отмечается, что Казахстан не подписал и не ратифицировал ни одну из антикоррупционных конвенций Совета Европы. Хотя соответствие уголовного законодательства Казахстана Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию является особым вопросом для Третьего этапа оценки ГРЕКО, ожидается, что Казахстан в надлежащее время подпишет и ратифицирует этот документ. В связи с этим ОГГ было приятно узнать, что Казахстан намерен стать участником Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173). Такой процесс должен быть направлен на приведение национального законодательства в соответствие с требованиями настоящего Инструмента.

II. НЕЗАВИСИМОСТЬ, СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ И СРЕДСТВА, ДОСТУПНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫМ ОРГАНАМ, ЗАНИМАЮЩИМСЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕМ И БОРЬБОЙ С КОРРУПЦИЕЙ

а. Описание ситуации

Правоохранительные органы по борьбе с коррупцией

38. Несколько правоохранительных органов участвуют в обеспечении реагирования системы уголовного правосудия на коррупционные правонарушения в Казахстане. К ним относятся прокуратура, Министерство внутренних дел, Комитет национальной безопасности, Агентство финансового мониторинга и Военная полиция. Законодательство, регулирующее организацию и деятельность этих органов, включает в себя, в частности, Конституцию, Конституционный закон «О судостроительстве и статусе судей», Закон «О прокуратуре», Закон «О правоохранительной службе», Закон «Об органах внутренних дел», Закон «О противодействии коррупции» и др.

Агентство по противодействию коррупции

39. Агентство по противодействию коррупции, ведущий государственный орган в области разработки и реализации антикоррупционной политики и координации, также имеет в своем мандате значительные правоохранительные задачи. Согласно Положению об Агентстве, в его функции входит прием, регистрация и рассмотрение заявлений, отчетов и иной информации об уголовных правонарушениях; организация и проведение следственных действий; применение специальных и иных технических средств при проведении негласных следственных действий, общих и специальных следственных мероприятий; и проведение досудебных расследований. Агентство имеет 17 территориальных подразделений, в городах (Нур-Султан, Алматы, Шымкент) и во всех областях.

Министерство внутренних дел и другие органы внутренних дел

40. Министерство внутренних дел является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим руководство системой внутренних дел. Органы внутренних дел несут ответственность за защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств. В его основные задачи входит предотвращение уголовных преступлений; охрана общественного порядка и безопасности; борьба с преступностью; применение уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий. Министерство возглавляет Министр, назначаемый Президентом Республики Казахстан (статья 9 Закона об органах внутренних дел). Органы внутренних дел формируются полицией, уголовно-исполнительной системой, военно-следственными органами и Национальной гвардией (статья 7 Закона об органах внутренних дел).
41. Полиция состоит из уголовной полиции, административной полиции, следственных, дознавательных и других подразделений. В состав криминальной полиции входят подразделения по борьбе с организованной преступностью, экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и другие подразделения, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность. В состав административной полиции входят местная служба полиции, подразделения по контролю за гражданским и служебным оружием, миграционная полиция, конвойная служба, специальные органы и другие подразделения, осуществляющие охрану общественного

порядка. Полиция организована в территориальные департаменты, управления и отделы, повторяющие территориально-административное деление Казахстана¹³.

42. 18 апреля 1995 года постановлением правительства в структуре министерства было создано независимое подразделение внутренней безопасности. В 2004 году было утверждено новое Положение об Департаменте собственной безопасности как самостоятельном оперативно-розыском подразделении с территориальными подразделениями (отделами) вертикальной подчиненности. Количество сотрудников специальных подразделений по борьбе с коррупцией является конфиденциальным. Основные цели этих подразделений следующие:
- защита конституционных прав и свобод физических и юридических лиц; - защита прав работников и членов их семей;
 - обеспечение собственной безопасности, борьба с преступностью и другими правонарушениями в отделении полиции;
 - предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений и правонарушений, совершаемых сотрудниками полиции;
 - досудебное расследование в отношении сотрудников полиции;
 - предупреждение нарушений правонарушений и дисциплины сотрудниками полиции.
43. Набор персонала и функционирование всех правоохранительных органов¹⁴ осуществляется в соответствии с Законом о правоохранительной службе, а также применяются некоторые положения Трудового кодекса и Закона о государственной службе. В соответствии со статьей 6 Закона о правоохранительной службе граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста и способные по своим личным, нравственным, деловым и профессиональным качествам, состоянию здоровья и физическому развитию, уровню образования, исполняют свои служебные обязанности, могут быть приняты на службу в органы внутренних дел на добровольной основе. Пунктом 3 статьи 29 предусмотрено, что квалификационные требования к категориям должностей правоохранительных органов утверждаются руководителем соответствующего правоохранительного органа по согласованию с уполномоченным органом по делам государственной службы на основании типовых квалификационных требований к категории должностей правоохранительных органов. Порядок назначения заместителей руководителей правоохранительных органов регулируется Указом Президента № 828 «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти» от 29 марта 2002 года. Такие назначения осуществляются Президентом по согласованию с Комиссией при Президенте по кадровой политике в правоохранительных органах. Полномочия руководителей правоохранительных органов регулируются Законом «О правоохранительной службе» и соответствующими нормативными актами об этих органах.
44. В соответствии со статьей 14 Закона о правоохранительной службе сотрудники правоохранительных органов подчиняются только руководителям соответствующего правоохранительного органа и их непосредственным и уполномоченным начальникам (пункт 4). Должностные лица также могут обжаловать принятые в отношении них решения и действия вышестоящим должностным лицам и (или) в суд (пункт 7). Этот Закон также предусматривает начальную профессиональную подготовку новобранцев на младшие и средние чины правоохранительных органов (статья 11). Кроме того, она также

¹³ Пунктом 3 статьи 7 Закона «Об органах внутренних дел» установлено, что территориальными органами полиции являются отделы полиции областей, городов республиканского значения, столицы, транспортные, городские, районные, районные в городах, территориальные органы полиции, военные следственные органы.

¹⁴ В статье 3 Закона о правоохранительной службе установлено, что к правоохранительным органам относятся органы прокуратуры, внутренних дел, государственной противопожарной службы, службы противодействия коррупции и экономических расследований, осуществляющие свою деятельность в соответствии с законодательными актами Казахстана.

предусматривает несовместимость и ограничения с правоохранительной службой (статья 17).

45. Представители правоохранительных органов сообщили ОГГ, что соотношение сотрудников полиции в Казахстане составляет 366 на 100 000 жителей и что система находится в процессе реформирования в направлении более ориентированной на услуги системы, основанной на пилотной модели, которая уже реализуется в г. Нур-Султан. На момент составления отчета в Министерстве проводилась оптимизация за счет сокращения штатов на основе анализа работы Министерства¹⁵.
46. Что касается Комитета национальной безопасности, то его компетенция определяется Положением о Комитете национальной безопасности, утвержденным Указом Президента от 1 апреля 1996 года. В его задачи входит выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений, совершенных работниками антикоррупционной службы или специальных государственных органов. Статья 193 Уголовно-процессуального кодекса допускает проведение расследования органами национальной безопасности по поручению прокурора. Департамент внутренней безопасности отвечает за предотвращение и расследование случаев внутренней коррупции.
47. Специализированная подготовка сотрудников оперативно-следственных подразделений Агентства по противодействию коррупции проводится в Академии правоохранительных органов (АПА). Темы курсов включают предотвращение, выявление и расследование различных видов коррупционных правонарушений. Результат учебных занятий оценивается на основе знаний и успеваемости обучаемого, качества организации учебных курсов, их практической направленности, актуальности используемого материала и компетентности преподавателей, экспертной оценки непосредственного руководителя. (через два месяца после обучения) за повышение качества, своевременности и полноты работы подчиненного после обучения.

Обвинение

48. Прокуратура Казахстана представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, а в конечном итоге Генеральному прокурору. Она вправе осуществлять свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц и подотчетна только Президенту РК. Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде, осуществляет уголовное преследование от имени государства (статья 83 Конституции). Кроме того, Закон о прокуратуре 2017 г. (далее: «Закон о прокуратуре») устанавливает ее статус, компетенцию, организацию и деятельность. Прокуратура действует на принципах законности, независимости от других государственных органов и должностных лиц и подотчетности только перед Президентом. Закон запрещает любое вмешательство в деятельность прокуратуры и ее органов. Прокуратура и ее органы должны действовать прозрачно, с соблюдением соответствующего законодательства о защите прав и свобод человека, об охране государственной тайны и иной охраняемой законом тайны, в зависимости от обстоятельств.
49. Помимо Генеральной прокуратуры, в структуру органов прокуратуры входят также Главная военная прокуратура, Главная транспортная прокуратура, городские прокуратуры городов Нур-Султан, Алматы и Шымкент, а также областные прокуратуры Акмолинской,

¹⁵ Дополнительная информация (на русском языке) по оптимизации доступна по следующей ссылке: https://www.inform.kz/ru/analiz-deyatel-nosti-mvd-provodyat-v-kazahstane_a3859138

Актюбинской, Алматинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Западно-Казахстанской, Карагандинской, Костанайской, Кызылординской, Мангистауской, Павлодарской, Северо-Казахстанской и Туркестанской областей, районных и приравненных к ним городских, межрайонных, а также специализированных прокуратур (военная, природоохранная, транспортная, прокуратуры специальных объектов), Академия правоохранительных органов.

50. В соответствии со статьей 36 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор назначается Президентом Республики Казахстан с согласия Сената сроком на пять лет. Он освобождается от должности Президентом Республики Казахстан и подотчетен ему. Первый заместитель Генерального прокурора и заместители Генерального прокурора назначаются/освобождаются от должности Президентом Республики Казахстан. Статья 41 Закона о прокуратуре устанавливает, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам, должны выполнять их указания и подотчетны им при исполнении своих обязанностей. Более высокие прокуроры могут, при необходимости, выполнять обязанности нижестоящих прокуроров, отменять, отзывать, приостанавливать или изменять акты, изданные нижестоящими прокурорами, и разрешать жалобы на действия/бездействие нижестоящих прокуроров.
51. В органах прокуратуры подразделения внутренней безопасности занимаются профилактикой коррупции в пределах своей компетенции. Любое лицо, располагающее информацией о готовящемся, совершаемом или совершенном коррупционном правонарушении, обязано сообщить об этом вышестоящему и/или руководству прокуратуры или Агентства по борьбе с коррупцией. Информация об общем количестве таких подразделений внутренней безопасности является конфиденциальной.

Набор и обучение прокуроров/следователей

52. Набор в прокуратуру осуществляется в соответствии с соответствующими положениями Закона о правоохранительной службе (см. выше). Согласно законодательству, требования к кандидатам на службу в органы прокуратуры, структура и общая штатная численность органов прокуратуры утверждаются Президентом Республики Казахстан по представлению Генерального прокурора. Последний назначает с согласия Президента прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров. Генеральный прокурор также назначает и освобождает от должности руководителей учреждений, заместителей начальников управлений, учреждений и организаций образования, заместителей прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, а также районных и приравненных к ним прокуроров (Закон о прокуратуре, ст. 37). Эти назначенцы могут быть подвергнуты испытательному сроку до трех месяцев по усмотрению Генерального прокурора.
53. Обучение прокуроров, впервые поступающих на службу, осуществляется образовательной организацией прокуратуры в соответствии со статьей 22 Закона о прокуратуре. ОГГ сообщили, что помимо первоначальной подготовки прокуроры каждые три года проходят проверку на пригодность к службе, результатом которой может быть соответствие квалификационным требованиям, несоответствие таким требованиям и направление на переподготовку или соответствие требованиям с отличием, что влечет за собой представление соответствующего прокурора для продвижения по службе.

Судьи и суды

Организация

54. Организация и деятельность судебной власти в Казахстане регулируются Конституцией, Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей» (далее «Закон о судебной власти»), Законом о Высшем Судебном Совете (далее «Закон Высшем Судебном Совет») и другие правовые акты. Статья 1 Закона о судоустройстве устанавливает основные положения о полномочиях судов в Казахстане и предусматривает, в частности, что только суды вправе осуществлять правосудие и что судебные акты обязательны для исполнения всеми государственными органами, их должностными лицами, физическими и юридическими лицами. Основной задачей судебной власти является разрешение конфликтов и споров, возникающих в общественной и государственной жизни, восстановление нарушенных прав, наказание лиц, нарушивших закон и порядок. Судебная власть в Казахстане принадлежит только судам в лице постоянных судей, а также присяжных, участвующих в уголовном судопроизводстве в случаях и порядке, установленных законом. Никакие другие органы и лица не вправе присваивать себе полномочия судьи или функции судебной власти.
55. Независимость судей при отправлении правосудия гарантируется статьей 77 Конституции и пунктом 3 статьи 1 Закона о судебной власти. Согласно этим же положениям, судьи подчиняются только Конституции и закону. Любое вмешательство в отправление правосудия судом преследуется по закону.
56. В соответствии со статьей 3 Закона о судебной системе судебная система¹⁶ состоит из трех следующих инстанций: районных судов¹⁷, областных судов¹⁸ и Верховного суда. Специализированные суды также могут быть созданы Президентом Казахстана для определенных видов дел, таких как система административных судов для рассмотрения апелляций на административные акты. Всего в Казахстане 411 судов: 392 районных суда, 18 областных судов и Верховный Суд. Трехуровневая юрисдикция этих судов осуществляется следующим образом: районные и приравненные к ним суды (включая специализированные суды, такие как военные, хозяйственные, административные, по делам несовершеннолетних, следственные, специализированные уголовные суды) осуществляют юрисдикцию первой инстанции по уголовным делам; региональные суды обладают апелляционной юрисдикцией (вторая инстанция), а Верховный Суд имеет юрисдикцию последней инстанции (кассационная/третья инстанция).
57. Организация судебной власти, прием на работу, увольнение и дисциплинарный надзор за судьями возложены на Высший Судебный Совет¹⁹ (далее - ВСС). ВСС является автономным

¹⁶ Подробное описание судебной системы Казахстана, включая суды, судей, юрисдикции, бюджеты и т. д., можно найти на странице страны Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ) Оценка судебных систем (2018-2020 гг.), доступен по следующей ссылке: <https://rm.coe.int/en-kazakhstan-2018/16809fe312>

¹⁷ К районным судам и приравненным к ним судам относятся также городские суды и межрайонные суды.

¹⁸ К областным судам и приравненным к ним судам также относятся Нур-Султанский городской суд, суды городов республиканского значения.

¹⁹ К полномочиям ВСС относится избрание на конкурсной основе кандидатов на вакантные должности председателя, судьи районного и приравненного к нему суда, председателя судебной коллегии, судьи областного и приравненного к нему суда (далее - областной суд) – для назначения Президентом Казахстана; судья, председатель и вице-председатели Верховного Суда - рекомендовать Президенту для представления в Сенат для назначения. ВСС также рассматривает по представлению Председателя Верховного Суда кандидатуры на вакантные должности председателей областных судов, председателей судебных коллегий Верховного Суда и рекомендует их для назначения Президенту Республики Казахстан. ВСС также рассматривает кандидатуру на вакантную должность

государственным учреждением, созданным для обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов (статья 1 Закона О Высшем Судебном Совете). Положение об Аппарате Высшего Судебного Совета и штатная численность его аппарата утверждаются Президентом Республики Казахстан, который также назначает Руководителя аппарата высшего судебного суда (секретаря по должности). Все члены ВСС назначаются Президентом Республики Казахстан (статья 4 п.1 Закона о ВСС) и в ее состав входят Председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, Министр юстиции, руководитель уполномоченного органа государственной службы, председатели соответствующих постоянных комиссий Сената и Мажилиса (все являются членами по должности), а также иные лица, в том числе ученые-правоведы, адвокаты, иностранные эксперты и представители юридического сообщества, назначаемые Президентом²⁰. Кандидатуры из числа судей для назначения в ВСС вносятся Президенту Республики Казахстан расширенным пленарным заседанием Верховного Суда из числа рекомендованных пленарными заседаниями соответствующих нижестоящих судов. В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Закона Высшего Судебного Совета не менее половины членов Коллегии должны быть судьями.

Верховный суд

58. Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подведомственным местным и иным судам, осуществляет в отношении них кассационную функцию и дает разъяснения по вопросам судебной практики посредством нормативных постановлений. Верховный Суд состоит из Председателя и судей. Общее количество судей Верховного Суда устанавливается Президентом Республики Казахстан по представлению Председателя Верховного Суда. В Верховном суде создаются судебные коллегии, могут создаваться специализированные составы. Органами Верховного Суда являются: 1) пленарные и расширенные пленарные заседания; 2) судебная коллегия по гражданским делам; 3) судебная коллегия по уголовным делам; 4) судебная коллегия по административным делам.
59. В составе Департамента обеспечения деятельности судов при Верховном Суде (аппарат Верховного Суда) имеется Отдел внутренней безопасности (ОВБ). На него возлагаются следующие задачи:
- 1) обеспечение независимости судей и их безопасности, а также безопасности работников судебной системы, зданий судов и судебных процессов;
 - 2) выявление и предупреждение коррупции в судебной системе Республики Казахстан;
 - 3) обеспечение информационной безопасности судебной системы.
60. ОВБ имеет территориальные подразделения, входящие в структуру судебных администраторов, непосредственно подчиненные ему. В соответствии со статьей 10(13) Закона о государственной службе работники судов обязаны незамедлительно уведомлять

Председателя Верховного суда и рекомендует ее Президенту для внесения в Сенат. ВСС также рассматривает вопросы, связанные с прекращением полномочий председателей, председателей судебных коллегий и судей различных судов в форме отставки или прекращения полномочий, либо увольнения в случаях реорганизации, упразднения суда, сокращения численности судей соответствующего суда. ВСС также отвечает за оценку работы вновь назначенных судей по истечении годичного срока с момента первоначального назначения судьей районного суда, а также отвечает за дисциплинарные вопросы в отношении судей.

²⁰ Власти указывают, что законодательные поправки, принятые 20 декабря 2021 года, предусматривают замену двух членов *ex officio* ВСС, министра юстиции и руководителя уполномоченного органа по делам государственной службы, двумя представителями юридического сообщества. Эти поправки должны вступить в силу 1 июня 2022 года. С текущим полным составом ВСС можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://www.gov.kz/memleket/entities/vss/about/structure/100096/1?lang=en>

вышестоящего руководителя и (или) руководство государственного органа, в котором они работают, и (или) уполномоченных государственных органов о случаи коррупции.

Подбор и обучение судей

61. Требования к кандидатам на должности судей (статья 29 Закона о судебной власти) включают наличие гражданства Республики Казахстан, возраст не менее тридцати лет; высшее юридическое образование, высокие морально-этические качества, безупречная репутация и опыт работы по юридической специальности не менее пяти лет; сдача квалификационного экзамена²¹; прохождение медицинского освидетельствования и подтверждение отсутствия заболеваний, препятствующих выполнению профессиональных обязанностей судьи; прохождение оплачиваемой стажировки²² в суде и получение положительного заключения по результатам стажировки и др. В отдельных случаях от кандидатов может потребоваться прохождение проверки на полиграфе, результаты которой носят рекомендательный характер. Помимо указанных требований, кандидаты на назначение судьями областных судов должны иметь стаж работы по юридической специальности не менее пятнадцати лет или стаж работы судьей не менее пяти лет, а также заключение пленарного заседания соответствующего областного суда. Что касается кандидатов в судьи Верховного Суда, то они дополнительно должны иметь стаж работы по юридической специальности не менее двадцати лет, из которых не менее десяти лет работы судьей, в том числе пять лет судьей областного суда, наряду с положительным заключением²³ пленарного заседания Верховного суда.
62. С июня 2018 года введена новая система конкурсного отбора судей, заменяющая прежнюю четырехэтапную процедуру отбора восьмизападной процедурой отбора, включающей прием заявлений; проверку соответствия кандидатов требованиям законодательства²⁴; цифровую оценку критериев кандидатов²⁵; iv) дополнительную оценку кандидатов на должности судей Верховного Суда²⁶; собеседования кандидатов приемной комиссией для определения их коммуникативных и профессиональных навыков; предварительное рассмотрение кандидатур Конкурсной комиссией для рекомендации их в Координационный совет судей; рассмотрение кандидатуры судьи, рекомендованного к назначению, на заседании Координационного совета. В случае признания конкурса на отдельные должности недействительным Координационным советом может быть опубликован конкурс второго этапа с указанием списка вакансий, определяемого конкурсной комиссией, и срока подачи заявок. На основании полученных заявок Конкурсная комиссия представляет отобранных кандидатов на рассмотрение ВСС. С января 2022 года введен специальный порядок конкурса на должности судей областных судов для кандидатов, обладающих знаниями в профильных областях права. Перечень таких отраслей права утверждается на заседании

²¹ Лицо, прошедшее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в Академии юстиции при Верховном Суде, освобождается от сдачи этого экзамена сроком на четыре года со дня окончания обучения.

²² Лицо, прошедшее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в Академии юстиции при Верховном Суде, освобождается от стажировки сроком на четыре года со дня окончания учебы.

²³ Выводы соответствующих пленарных заседаний носят рекомендательный характер

²⁴ Были внесены изменения в сами квалификационные требования и установлены дополнительные ограничения для занятия судейской должности. Так, в целях привлечения на должности районных судей молодых квалифицированных кадров из корпоративного сектора ликвидировано требование обязательного специального стажа (в качестве прокурора, адвоката, секретаря суда) и сокращен общий юридический стаж. от 10 до 5 лет.

²⁵ Таких, как юридический и судебный стаж, результат квалификационного экзамена, средний балл диплома, ученая степень или ученое звание, заключение Координационного совета судов и оценка приемной комиссии.

²⁶ В том числе изучение общественного мнения относительно претендентов, мониторинг социальных сетей и СМИ на предмет негативных упоминаний в отношении кандидатов.

ВСС по представлению Верховного суда. Для этих специалистов предусмотрена оптимизированная процедура, состоящая из двух этапов вместо пяти, а именно психологического тестирования и решения кейс-проблем.

63. Судьи Верховного Суда, в том числе Председатель, избираются Сенатом по представлению Президента Республики Казахстан на основании рекомендации ВСС (статья 31 Закона о судебной власти). Председатель Верховного суда избирается сроком на пять лет. Председатели судебных коллегий Верховного суда назначаются на неопределенный срок.
64. Академия правосудия при Верховном Суде реализует образовательные программы последипломного образования, осуществляет переподготовку, повышение квалификации судейских кадров и научную деятельность. Верховный суд является уполномоченным органом, осуществляющим общее руководство Академией. Образование, статус и организация работы Академии определяются Президентом Республики Казахстан. По данным властей, Академия правосудия ежегодно проводит курсы повышения квалификации для судей со стажем работы до трех лет с учетом их специализации. Кроме того, во втором полугодии 2021 года проведены два курса повышения квалификации для вновь назначенных судей административных судов. В соответствии с Правилами организации и проведения переподготовки и повышения квалификации судей и работников судебной системы в Академии правосудия обучение судей проводится каждые три года.
65. Кодекс судейской этики утвержден Седьмым съездом судей 21 ноября 2016 года. Кодекс содержит девять статей, в которых излагаются принципы, которых следует придерживаться при исполнении судейских функций, содержатся правила поведения судей при исполнении служебных обязанностей и в личной жизни, а также Кодекс устанавливает обязательство развивать знание права, излагает должности, несовместимые с должностью судьи, и другие применимые ограничения. Кодексом предусмотрено, что он является обязательным для всех судей, независимо от их должности, в том числе судей в отставке, которые сохранили свое звание и остаются частью судейского сообщества.

Другие соответствующие органы

Национальный банк

66. В составе Департамента рисков Национального банка 15 марта 2019 года создан Комплаенс-офис. Согласно Положению о Департаменте рисков Национального банка деятельность Комплаенс-офиса охватывает следующие направления:
 - противодействие коррупции (в том числе в части обеспечения соблюдения работниками Национального банка антикоррупционного законодательства и внутренних документов, в том числе Кодекса корпоративной культуры работников Национального банка);
 - внутренний анализ коррупционных рисков в Национальном банке;
 - деятельность, направленная на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Национальном банке;
 - рассмотрение жалоб на действия работников системы Национального банка (в том числе филиалов и организаций), в том числе поступивших через сервисы anticorp@nationalbank.kz и «горячая линия»;
 - предупреждение и разрешение конфликта интересов, а также принятие мер по поступившим сообщениям о коррупционных правонарушениях в системе Национального банка.

67. Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу является государственным органом, задачей которого является предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование экономических и финансовых правонарушений. Его функции и задачи регламентированы Положением об Агентстве Республики Казахстан по финансовому мониторингу, утвержденным указом Президента РК от 20 февраля 2021 года в их числе выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений в отношении сотрудников антикоррупционной службы или специальных государственных органов (в соответствии со ст.193 УПК).). АФМ обладает следственными полномочиями и подпадает под действие Закона о правоохранительной службе и Закона о противодействии коррупции. В его структуру входит Департамент собственной безопасности, ответственный за предупреждение и расследование случаев внутренних коррупций в этом органе.

Уголовные расследования

68. Принципы уголовного судопроизводства изложены в статьях 10-31 Уголовно-процессуального кодекса (далее «УПК») и включают законность; отправление правосудия только судом; судебная защита прав и свобод; уважение чести и достоинства; личный иммунитет; защита прав и свобод граждан в суде; тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; неприкосновенность жилища и имущества; презумпция невиновности; недопустимость повторного осуждения и уголовного преследования; отправление правосудия на основе равенства перед законом и судом; независимость судей; разбирательство на основе состязательности и равноправия сторон; всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела; оценка доказательств по личному убеждению (на основании закона и совести); предоставление свидетелю, подозреваемому, обвиняемому права на защиту; право на профессиональную юридическую консультацию; освобождение от обязанности давать показания в качестве свидетеля; публичность; язык уголовного судопроизводства; свобода обжалования процессуальных действий и решений. Согласно части 2 статьи 9 УПК нарушение принципов уголовного-процессуального права может повлечь за собой признание процессуального действия или решения незаконными, признание недействительными решений, принятых в ходе такого производства, признание собранных материалов и доказательств, или производство по делу, состоявшееся, как недействительное.
69. В соответствии со статьей 32(6) УПК, уголовные преступления, связанные с коррупцией, по статьям 361-371 УК подлежат публичному преследованию, т.е. уголовное преследование по делам о таких правонарушениях должно быть возбуждено в силу занимаемой должности, независимо от того, поступали ли какие-либо жалобы. По данным властей, в 2016 г. было зарегистрировано 2 807 расследований коррупционных правонарушений, в 2017 г. — 2 452, в 2018 г. — 2 375, в 2019 г. — 2 245, в 2020 г. — 2 193, в 2021 г. — 1 557. Большинство правонарушений выявленных в 2021 были: дача взятки (568) или получение взятки (449), затем мошенничество (160), злоупотребление должностными полномочиями (123) и хищения (116). Власти также указывают, что 1 021 человек был осужден за коррупционные преступления.
70. Представляется, что отдельного правоохранительного органа, ответственного за борьбу с организованной преступностью, не существует. В соответствии с пунктом 6 статьи 187 УПК по делам об уголовных правонарушениях, предусмотренных статьями 262, 263, 264, 265, 266 УК (создание, участие, руководство организованной преступной группой или организованным преступным сообществом, в том числе транснациональным), предварительное следствие осуществляется органами внутренних дел, национальной

безопасности, антикоррупционной службой или службой экономических расследований (ныне Агентство финансового мониторинга), начавшими досудебное расследование. Вместе с тем МВД на постоянной основе во взаимодействии с заинтересованными государственными органами и в частности с Агентством по противодействию коррупции принимает организационно-практические меры по противодействию трансграничной преступности и нейтрализации внешних факторов, создающих угрозу безопасности.

Специализированные антикоррупционные органы в составе правоохранительных органов

71. В каждом правоохранительном органе есть подразделения внутренней безопасности, отвечающие за предупреждение и борьбу с коррупцией в этих органах. В других государственных органах ответственность за предотвращение и контроль за антикоррупционными мерами в основном возложена на руководителей кадровых служб и подразделений внутреннего аудита, должностные лица которых должны обладать, помимо обычных требований, экспертными знаниями в области аудита и финансов. В случае неоспоримых фактов коррупции материалы передаются в Агентство по противодействию коррупции для дальнейшего расследования и судебного разбирательства.

Специальные методы расследования

72. Порядок производства негласных следственных действий определяется соответствующими правоохранительными органами по согласованию с Генеральным прокурором. Глава 30 УПК содержит положения, определяющие виды специальных следственных методов, правила разрешения их применения и уголовные преступления, которые оправдывают применение таких методов. Так, в статье 231 УПК перечислены виды негласных следственных действий, подлежащих санкционированию следственным судьей, в том числе: 1) негласное аудио- и (или) видеонаблюдение за лицом или местом; 2) негласный контроль, перехват и удаление информации, передаваемой по сетям электрической (телекоммуникационной) связи; 3) негласное получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами; 4) незаконный сбор информации с компьютеров, серверов и других устройств для сбора, обработки, накопления и хранения информации; 5) негласный контроль почтовых и иных отправлений; 6) негласное проникновение и (или) осмотр местности; 7) негласное наблюдение за лицом или местом; 9) тайная контролируемая закупка.
73. Статья 232 УПК определяет сроки и основания проведения негласных следственных действий и устанавливает, что такие действия могут производиться по поручению органа досудебного расследования уполномоченным подразделением правоохранительного органа, специальным государственным органом с использованием формы и методы оперативно-розыскных мероприятий. Эти действия могут быть произведены с санкции следственного судьи специализированного следственного суда или специализированного межрайонного следственного суда в порядке, установленном статьей 234 УПК. В частности, статьей 234 УПК установлено, что негласные следственные действия могут производиться с санкции следственного судьи специализированного следственного суда, специализированного межрайонного следственного суда на основании мотивированного ходатайства должностного лица, производящего досудебное расследование. судебного следствия или других уполномоченных должностных лиц. Разрешение на производство тайного следственного действия дается в течение двенадцати часов с момента поступления соответствующего ходатайства в суд. Доверенность может быть рассмотрена по истечении этого срока, но не более двадцати четырех часов. Уполномоченный прокурор уведомляется о результатах тайного расследования в двухдневный срок со дня его окончания. Статья 235 УПК устанавливает порядок производства негласных следственных действий в неотложных случаях, допускающий проведение негласных следственных действий с уведомлением следственного судьи в течение суток и последующим получением санкции,

предусмотренной статьей 234 УПК. Продолжительность тайных следственных действий в принципе должна быть ограничена 30 сутками.

74. Кроме того, при определении целей и правил использования специальных методов расследования применяются положения Закона об оперативно-розыскной деятельности (Закон № 154-ХІІІ от 15 сентября 1994 года). Пункт 4 статьи 12 этого Закона предусматривает, что в отношении определенных уголовных преступлений, в том числе превышение власти или должностных полномочий (статья 362 УК), Воспрепятствование занятию законной предпринимательской деятельностью (статья 365 УК), Получение взятки (статья 366 УК) и Дача взятки (статья 367 УК), специальные оперативно-розыскные мероприятия проводятся исключительно с санкции прокурора. Положениями настоящего пункта предусмотрено, что специальные оперативно-розыскные мероприятия могут быть произведены и до начала досудебного расследования при условии, что такие мероприятия санкционированы и зафиксированы в соответствии с законом. Дополнительные процедурные правила применения специальных методов расследования предусмотрены в Совместном приказе Министра внутренних дел, Министра финансов, Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, Начальника Службы государственной охраны и Председателя Комитета национальной безопасности, зарегистрирован в Министерстве юстиции 27 декабря 2014 года.

Конфиденциальность

75. В соответствии со статьей 241 УПК о мерах по защите информации в уголовном процессе сведения, полученные в результате проведения негласных следственных действий, остаются конфиденциальными до завершения этих действий. Кроме того, сведения о способах производства негласных следственных действий, лицах, их проводивших, приравниваются к государственной тайне и не подлежат разглашению.

Банковская тайна

76. Банки, как правило, обязаны сохранять конфиденциальность информации о своих клиентах и операциях (банковская тайна). К банковской тайне относятся сведения: о наличии, владельцах и номерах банковских счетов; о вкладчиках, клиентах и корреспондентах банка; относительно остатка и движения денег на этих счетах и счетах самого банка; банковские операции (за исключением общих условий проведения банковских операций); а также о наличии, владельцах, характере и стоимости имущества клиентов, хранящегося в сейфовых ячейках, залах и помещениях банка (статья 50 Закона о банковской деятельности). К банковской тайне не относятся сведения о кредитах, выданных ликвидируемыми банками. Банковская тайна, как правило, может быть раскрыта только с согласия соответствующих лиц или в случаях, прямо разрешенных законом (например, правоохранительным органам по их запросу).
77. Казахстанские банки являются субъектами финансового мониторинга и, как таковые, должны сообщать о транзакциях клиентов, которые превышают пороговые значения, установленные Законом противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, или о тех, которые считаются подозрительными для Агентства по финансовому мониторингу (см. ниже о мерах по борьбе с отмыванием денег). Если невозможно проверить транзакции, как это предусмотрено Законом о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, или если это предписано правоохранительными органами, казахстанские банки вправе заблокировать подозрительную транзакцию. Банки

должны выполнять процедуры идентификации в отношении своих клиентов и «знать своего клиента» в соответствии с требованиями законодательства.

Координация и международное сотрудничество

78. Координационный совет при Генеральном прокуроре отвечает за координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с различными преступлениями, в том числе с коррупцией. В его состав входят руководители правоохранительных органов, министр юстиции и председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. В задачи Координационного совета также входит выработка согласованных предложений и действий, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности, совершенствование ее правового регулирования; определение основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа и обсуждения состояния преступности, ее структуры и динамики, а также прогнозирования тенденций развития преступности и иных правонарушений.
79. Кроме того, Комиссия по вопросам противодействия коррупции при Президенте Республики Казахстан, консультативно-совещательный орган, состоящий в основном из членов по должности, отвечает за разработку и принятие согласованных мер, направленных на усиление противодействия коррупции и нарушениям государственным служащими правила служебной этики, повышение уровня ответственности государственных служащих.
80. В противодействии транснациональной организованной преступности, в том числе наркопреступности, незаконной миграции, торговле людьми широко применяются механизмы, созданные в многостороннем формате в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), ОДКБ, ШОС, ЦАРИКЦ и Национальное Центральное Бюро «Интерпол» Министерства внутренних дел, осуществляются обмен информацией о передвижениях лидеров и членов ОПГ, «авторитетов» преступной среды ближнего зарубежья; обмен информацией на предмет пресечения преступных групп, занимающихся угоном транспортных средств, незаконным оборотом наркотиков, незаконной миграцией и торговлей людьми; а также формирование и использование Единого банка данных АТЦ государств-участников СНГ; формирование и использование Специализированного банка данных в сфере противодействия транснациональной преступности и иным опасным видам преступности, утвержденного Постановлением МВД СНГ в целях повышения эффективности контроля за передвижениями преступников в границах СНГ.

Административная юстиция

81. 29 июня 2020 года Президент Казахстана обнародовал новый Административный процедурно-процессуальный кодекс Казахстана (далее - АППК). После вступления в силу 1 июля 2021 года Закон об административных процедурах 2000 года и Закон 2007 года о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц утратили силу. Новый Кодекс административного судопроизводства регулирует процедуры административного обжалования, которые должны проводиться административными органами, административные судебные процедуры, которые должны проводиться судами, и устанавливает юрисдикцию различных судов, в том числе на основе территориальности, видов административных споров, заявителей и т.д. Пункты 3 и 4 статьи 1 Кодекса предусматривают, что в административном производстве применяются положения Гражданского процессуального кодекса, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Считается, что в настоящий Кодекс включены положения других законов Казахстана, регулирующих административное судопроизводство. Международные договорные и иные обязательства Казахстана, а также нормативные решения Конституционного Совета и

Верховного Суда являются неотъемлемой частью административного и административно-процессуального права.

82. Статья 102 АПК гласит, что (1) административное производство должно осуществляться специализированными районными и приравненными к ним административными судами. По заявлению истца дела, подведомственные районному специализированному и приравненному к нему административному суду, могут быть рассмотрены судом по месту жительства истца, за исключением дел, подведомственных районному специализированному и приравненному к нему административному суду, расположенному в пределах городов республиканского значения и столицы или областных центров. В административном судопроизводстве судам подведомственны споры, возникающие из публично-правовых отношений, предусмотренных настоящим Кодексом.
83. Среди новшеств, внесенных новым Кодексом, - возросшая и активная роль судов в оказании содействия стороне в формулировании и (или) изменении исковых требований (статья 116), оказании помощи обеим сторонам в установлении обстоятельств дела, а также в сборе доказательств самими судами для установления и объективной оценки этих обстоятельств (статья 130) и установлении сроков рассмотрения и разрешения административных дел (три месяца, которые могут быть продлены еще на три месяца для сложных дел). По данным властей, административные правонарушения, связанные с коррупцией, рассматриваются в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях соответствующими судами. Так, с 1 июля 2021 года Антикоррупционным агентством возбуждено расследование по 47 административным правонарушениям, связанным с коррупцией. Упрощенная процедура применена в 37 делах (в результате наложены штрафы), 10 направлены в суд для рассмотрения (штрафы наложены в девяти делах, одно находится на рассмотрении). В большинстве случаев штрафы составляли до 300 евро (50 МРП).

Специальные меры по поощрению сотрудничества; защита коллаборационистов и свидетелей

Защита коллаборационистов и свидетелей

84. По мнению властей, Закон о государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе, устанавливает систему мер государственной защиты жизни, здоровья, имущества, законных прав и интересов лиц²⁷, участвующих в уголовном процессе, членов

²⁷ В частности, к лицам, которым может быть предоставлена государственная защита, относятся:

- 1) судьи;
- 2) присяжные заседатели;
- 3) прокуроры;
- 4) следователи;
- 5) дознаватели;
- 6) лица, осуществляющие оперативно-розыскную и контрразведывательную деятельность;
- 6-1) граждане, содействующие органам, осуществляющим оперативно-розыскную, контрразведывательную деятельность;
- 6-2) частные обвинители;
- 7) защитники;
- 8) эксперты;
- 9) специалисты;
- 10) секретари судебного заседания, судебные приставы, судебные исполнители;
- 11) потерпевшие;
- 12) свидетели;
- 13) подозреваемые;

их семей и близких родственников, обеспечение их безопасности в целях предотвращения незаконного вмешательства в уголовный процесс. Осуществление мер безопасности возлагается на органы национальной безопасности, внутренних дел, военной полиции, антикоррупционную службу и службу экономических расследований. Виды государственной защиты включают применение мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья защищаемых лиц, а также обеспечение сохранности их имущества; применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество; меры социальной защиты, включая материальную компенсацию в случае причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью, смерти, уничтожения или повреждения их имущества. Личность и персональные данные лиц, находящихся под защитой государства, хранятся в тайне.

85. Согласно статистической информации, предоставленной властями, чаще всего используются средства индивидуальной защиты, охраны жилья и другого имущества (2017 г. – 139, 2018 г. – 114, 2019 г. – 62, 2020 г. – 79 и 2021 г. – 63), за которыми следует временное размещение в безопасное место (2017 г. – 40, 2018 г. – 36, 2019 г. – 23, 2020 г. – 24 и 2021 г. – 25) и официальное предупреждение лицу, которое считается угрозой насилия (2017 г. – 18, 2018 г. – 25, 2019 г. – 6, 2020 г. – 17 и 2021 г. – 10).
86. В Казахстане не существует отдельного органа по защите потерпевших и/или свидетелей. Органы национальной безопасности, внутренних дел, военной полиции, антикоррупционных и экономических расследований несут ответственность за реализацию соответствующих мер безопасности. В структуре соответствующих государственных органов имеются подразделения, ответственные за осуществление государственной защиты лиц, участвующих в уголовном процессе.

в. Анализ

87. В Казахстане существует широкий круг учреждений, ответственных как за предупреждение, так и за борьбу с коррупцией. Согласно статье 18 Закона о противодействии коррупции к субъектам, ответственным за борьбу с коррупцией, относятся Агентство противодействию коррупции, другие правоохранительные органы и все иные государственные органы, квазигосударственные образования, общественные объединения, физические и юридические лица.
88. ОГГ напоминает о Руководящем принципе 3 из двадцати руководящих принципов борьбы с коррупцией, который требует от государств обеспечить, чтобы лица, отвечающие за расследование, судебное преследование и судебное разбирательство по делам о коррупции, пользовались независимостью и автономией, соответствующими их функциям, и свободным от неправомерного влияния.
89. В Казахстане Президент назначает или играет решающую роль в назначении на все руководящие должности в судебных органах, органах прокуратуры и специализированных антикоррупционных органах, а также в правоохранительных органах в целом. К

14) обвиняемые, подсудимые, осужденные, а также лица, в отношении которых уголовное преследование прекращено или судом вынесен оправдательный приговор;

15) переводчики;

16) понятия;

17) законные представители, представители;

18) гражданские истцы, гражданские ответчики;

19) члены семей, близкие родственники лиц, перечисленных в подпунктах 1)-18) настоящей статьи.

исключительной компетенции Президента также относится утверждение организационной структуры, штатной численности и положений о функционировании этих органов. ОГГ помнит, что предотвращение коррупции в судебной системе, прокуратуре и правоохранительных органах рассматривается ГРЕКО, соответственно, в четвертом и пятом этапах оценки. Однако твердо убежден в необходимости обратить внимание казахстанских властей на необходимость усиления независимости органов, занимающихся борьбой с коррупцией, в рамках системы соответствующих сдержек и противовесов, что ограничивает всеобъемлющий контроль, осуществляемый высшими политическими/исполнительными органами государства. Особенно это касается органов прокуратуры и правоохранительных органов, которые имеют строго определенную иерархию, прямую подчиненность, предусмотренную законом, а их высшие должностные лица подотчетны Президенту. Что касается независимости судебной власти в Казахстане, ОГГ ссылается на рекомендации, сделанные Венецианской комиссией в ее соответствующих заключениях²⁸, которые остаются актуальными. Таким образом, нынешние механизмы заслуживают тщательного институционального обзора. Ввиду вышеизложенного **ГРЕКО рекомендует принять необходимые законодательные и практические меры для повышения независимости судебной власти и предоставить адекватную функциональную автономию органам прокуратуры и правоохранительным органам, отвечающим за борьбу с коррупцией, а также защищать эти органы от любого неправомерного влияния, в том числе со стороны высших политических/исполнительных властей государства.**

90. Специализированное Национальное антикоррупционное бюро, ранее входившее в состав Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, было преобразовано Указом Президента № 74 от 22 июля 2019 года в Агентство по противодействию коррупции – правоохранительный орган, непосредственно подотчетный Президенту, с 17 территориальными подразделениями, охватывающими всю страну. Согласно исследованию, проведенному Transparency International Казахстан²⁹ совместно с ПРООН, уровень доверия к Агентству по противодействию коррупции в течение 2020 года составил 63% и был вторым по значению после Президента (70%), опередив СМИ (51%). Уполномоченного по правам человека (44%), суды (41%) и НПО (33%). Точно так же широкая общественность видит Агентство по противодействию коррупции и Президента. как наиболее успешных в снижении уровня коррупции (45,3 % и 41,8 % соответственно)³⁰. Как уже было сказано, наряду с выявлением и расследованием коррупционных правонарушений (в том числе коррупции на высоком уровне) Агентство по противодействию коррупции занимается предупреждением коррупции и просветительской деятельностью. и несет общую ответственность за разработку и мониторинг реализации национальной антикоррупционной политики.
91. Штат Агентства по противодействию коррупции в 1688 человек имеет конкурентоспособный уровень заработной платы (по сравнению, например, с штатными сотрудниками

²⁸ В частности, ОГГ ссылается на Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по Конституционному закону о судебной системе и статусе судей (Заключение № 629/2011 от 17-18 июня 2011 г., доступное по следующей ссылке): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e)), а также Заключение по Концептуальному документу о реформе Высшего судебного совета (Заключение № 938/2018 от 17 декабря 2018 г., доступный по следующей ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)032-e)).

²⁹ Transparency International Kazakhstan и Глобальная коалиция ПРООН по борьбе с коррупцией, Мониторинг состояния коррупции в Казахстане в 2020 году, <http://tikazakhstan.org/wp-content/uploads/2021/01/PREZENTATSIYA-REZULTATOV.pdf>

³⁰ Там же.

правоохранительных органов³¹) и полномочия на использование широкого спектра специальных следственных методов³² с санкции, полученной от следственного судьи специализированного следственного суда.

92. В соответствии с главой 3 (18) Положения об Агентстве по противодействию коррупции его Председатель и три заместителя (по представлению Председателя) назначаются и освобождаются от должности Президентом³³. Ни в положении, ни в Законе «О правоохранительной службе» не указаны сроки полномочий, требования к назначению или причины увольнения высшего руководства. В пункте 1 статьи 33 «О правоохранительной службе» говорится о Президентском резерве руководителей правоохранительных органов и порядке формирования этого списка, а также должностей – определяется Президентом. ОГГ отмечает ссылку на Указ Президента № 828³⁴ от 29 марта 2002 года о назначении высших должностных лиц правоохранительных органов, но не находит положений, определяющих порядок составления этого списка. В отличие от его руководства набор всех остальных сотрудников Агентства по противодействию коррупции осуществляется в соответствии с правилами назначения, продвижения по службе и увольнения, предусмотренными в главах 3-5 «О правоохранительной службе», выше, **ГРЕКО рекомендует установить четкую и прозрачную (независимую от политических аспектов) процедуру назначения руководителей и заместителей руководителей правоохранительных органов с указанием срока их полномочий и оснований для увольнения.**
93. Правоохранительные органы в Казахстане включают прокуратуру, органы внутренних дел, пожарную охрану, Агентство по противодействию коррупции и Службу экономических расследований (ныне Агентство финансового мониторинга)³⁵. Все правоохранительные органы, а также органы безопасности Казахстана должны иметь подразделения внутренней безопасности, ответственные за выявление правонарушений среди их личного состава³⁶. Такое подразделение внутренней безопасности также входит в состав Агентства по противодействию коррупции. По сообщениям властей (см. таблицу 1 ниже), за последние два года Агентство расследовало большинство коррупционных правонарушений. По данным властей, в 2021 году два уголовных правонарушения, совершенные сотрудниками Агентства, были выявлены его Службой внутренней безопасности, а 257 привлечены к дисциплинарной ответственности.

Таблица 1³⁷. Коррупционные преступления субъектов противодействия коррупции

Субъект	2019	2020	Динамика
Антикоррупционная служба	1 717	1 632	-5%
Министерство внутренних дел	269 ³⁸	342	+27%
Комитет национальной безопасности	128	89	-30%

³¹ В Законе о правоохранительных органах есть отдельная статья 22-1, касающаяся квалификационных классов для Агентства по борьбе с коррупцией и Службы экономических расследований (в настоящее время Агентство по финансовому мониторингу). Классы квалификации предоставляются отдельным сотрудникам с учетом их квалификации, образования, занимаемой должности и стажа работы.

³² Уголовно-процессуальный кодекс, Статья 231.

³³ Из них подразделение внутренней безопасности обнаружило 173 в 2019 году и 155 в 2020 году.

³⁴С текстом Указа № 828 (на русском языке) можно ознакомиться по следующей ссылке: <https://law.apa.kz/sozдание-akademii/%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%8B-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0-%D1%81/%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7-%E2%84%96828-%D0%BE%D1%82-29-%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0-2002%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0>

³⁸ Из которых Подразделение внутренней безопасности обнаружило 173 в 2019 году и 155 в 2020 году.

Органы прокуратуры	65	78	+20%
Агентство финансового мониторинга (Служба экономических расследований)	21	21	0%

94. ОГГ сообщили, что после выявления уголовного правонарушения оно регистрируется в Едином реестре досудебных расследований (ЕРДР) в соответствии со статьей 179 УПК. Прокурор в течение 24 часов с момента регистрации уголовного правонарушения проверяет законность начала досудебного расследования и принятых мер по устранению нарушений. В случае выявления нарушений закона при регистрации правонарушения в ЕРДР, возбуждении досудебного расследования или отсутствии достаточных оснований для совершения уголовного правонарушения прокурор прекращает уголовное дело. Прокурор также осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскных мероприятий, дознания, следствия и судебных решений на всех стадиях уголовного процесса (согласно статьям 58 и 193 УПК). Порядок и сроки проведения оперативных мероприятий устанавливаются нормативными актами правоохранительных органов, которые носят конфиденциальный характер (согласно статье 14 Закона о государственных секретах). Однако эти действия, как сообщается, подлежат утверждению Генеральным прокурором и нижестоящими прокурорами, которые также контролируют соблюдение закона, в том числе продолжительность разбирательства, четко разграничивая сферы ответственности между органами следствия, прокуратуры и суда. Кроме того, ОГГ сообщили, что недавно Казахстан начал применять новую модель уголовного судопроизводства, четко разграничив сферы ответственности между следственными органами, прокуратурой и судом. В рамках этой модели органы досудебного расследования несут ответственность за выявление, пресечение уголовного правонарушения, установление причастных к нему лиц, сбор и обобщение доказательств; прокуратура отвечает за правовую оценку собранных доказательств, принятие ключевых процессуальных решений, предъявление и поддержание обвинения в суде; и суд несет ответственность за вынесение приговора, санкционирование следственных действий и рассмотрение жалоб на действия и решения органов досудебного расследования и прокуратуры. Кроме того, власти сослались на пункт 9 Инструкции «Об организации досудебного расследования в органах прокуратуры»³⁹, определяющий категории уголовных правонарушений, отнесенных к приоритетным для специальных прокуроров. К ним относятся правонарушения в отношении работников органов, ведомств, учреждений и образовательных организаций прокуратуры. Таким образом, коррупционные правонарушения, совершенные работниками органов прокуратуры, будут расследовать специальные прокуроры. При этом Генеральный прокурор вправе в исключительных случаях по собственной инициативе поручить досудебное расследование прокурору независимо от установленной подсудности. Таким образом, прокуратура может расследовать уголовные преступления, в том числе связанные с коррупцией, совершенные ее работниками
95. Как указано в описательной части отчета, статья 24 Закона о противодействии коррупции обязывает каждое лицо сообщать о фактах коррупции руководству государственного органа или иного работодателя либо уполномоченному органу по противодействию коррупции, а на последние возлагается обязанность принять меры по заявленному делу о коррупции. В

³⁶ Закон об оперативно-розыскной деятельности, статья 6: К органам, наделенным полномочиями по проведению расследований, включая использование специальных методов расследования, относятся органы внутренних дел, органы национальной безопасности, службы внешней разведки, органы военной разведки Министерства обороны, служба государственной охраны, Агентство экономических расследований и Антикоррупционное Агентство.

³⁷ Национальный доклад о борьбе с коррупцией за 2020 год.

³⁸ Из которых Подразделение внутренней безопасности обнаружило 173 в 2019 году и 155 в 2020 году.

³⁹ Утверждена Генеральным прокурором 18 июня 2018 года.

отношении государственных служащих⁴⁰ руководители государственного органа обязаны принять меры в месячный срок с момента получения таких заявлений. Однако с учетом предоставленной информации остается неясным, регистрируются ли все письменные заявления в вышестоящие инстанции о предполагаемых совершенных коррупционных преступлениях и как в целом рассматриваются заявления до принятия решения или отказа во внесении их в ЕРДР. Срок в один месяц, в течение которого должны действовать руководители государственного органа, может быть длительным, в зависимости от совершенного правонарушения или преступления. С учетом этого **ГРЕКО рекомендует обеспечить, (i) четкость и понятность процедуры регистрации заявлений от лиц, сообщающих о фактах коррупции, своим работодателям исходя из добросовестных намерений, и их защиту от давления, а также (ii) оказывать методологическую поддержку работодателям, компетентным рассматривать такие обращения и принимать меры.**

Координация и сотрудничество между правоохранительными органами

96. Как указано выше, Казахстан привлек ряд различных субъектов к борьбе с коррупцией. Основным органом, отвечающим за координацию антикоррупционной политики, является Агентство по противодействию коррупции. В целях координации усилий всех правоохранительных органов, на которые возложены задачи по борьбе с коррупцией в соответствующих сферах и которые могут применять специальные методы расследования, Генеральным прокурором создан Координационный совет, в состав которого вошли руководители правоохранительных органов и министр юстиции. Однако его задачи носят преимущественно стратегический характер в части повышения эффективности правоохранительной деятельности, определения основных направлений борьбы с преступностью и совершенствования ее регулирования.
97. По мнению ОГГ, необходимо усилить оперативную координацию между различными акторами. Например, остается неясным, на каком этапе преступления, выявленные подразделениями внутренней безопасности, должны передаваться в Агентство по противодействию коррупции, и на каком основании должно приниматься это решение прокуратурой. Также неясно, какой орган осуществляет надзор за преступлениями, которые расследует прокуратура (см. Таблицу 1 выше). Аналогичным образом, сотрудничество между Агентством по противодействию коррупции и Службой экономических расследований (Агентство по финансовому мониторингу), которые были реформированы в 2019 году и стали подотчетны Президенту, выиграло бы от упорядочения, а обмен информацией между ними активизировался бы для ускорения проведения более сложных финансовых расследований, что приведет к более эффективному предупреждению, выявлению и расследованию преступлений, связанных с коррупцией и отмыванием денег. Кроме того, для более эффективного выявления и отслеживания преступных доходов база данных банковских счетов, принадлежащая налоговому органу, должна быть более легкодоступной для правоохранительных органов, в частности для Агентства по противодействию коррупции и Агентства по финансовому мониторингу. Принимая во внимание вышеизложенное, **ГРЕКО рекомендует (i) усилить и систематизировать координацию между правоохранительными органами для обеспечения эффективности финансовых расследований и (ii) обеспечить Агентству по противодействию коррупции и Агентству по финансовому мониторингу доступ к базе банковских счетов налоговых органов для более эффективного выявления и отслеживания преступных доходов.**

⁴⁰ Закон о государственной службе, статья 52(3)

98. ОГГ отмечает, что в соответствии с пунктом 3 статьи 187 УПК подсудность по делам о правонарушениях, связанных с коррупцией, принадлежит Антикоррупционной службе⁴¹. Кроме того, пункт 1 статьи 187 УПК позволяет Комитету национальной безопасности проводить досудебное расследование коррупционных правонарушений, совершенных военнослужащими, сотрудниками антикоррупционной службы или специальных государственных органов. Пунктами 3-4 статьи 187 УПК предусмотрено, что расследование отдельных правонарушений, предусмотренных главой 18 УК («Воинские уголовные преступления»), должно осуществляться органами, возбудившими досудебное расследование, т.е. органы безопасности. Наконец, пунктом 12 статьи 193 УПК предусмотрено, что прокурор вправе в исключительных случаях по письменному ходатайству органа предварительного следствия или по собственной инициативе передать производство предварительного следствия из одного органа предварительного следствия в другой, либо принять решение о его расследовании самостоятельно, независимо от юрисдикции, установленной УПК. В ходе визита ОГГ получила противоречивую информацию об органе, обязанном расследовать возможные коррупционные правонарушения, совершенные разными сотрудниками правоохранительных органов. С одной стороны, представитель министерства внутренних дел заявил, что правонарушения, совершенные его сотрудниками, скорее всего, будут расследоваться соответствующим отделом министерства. Однако представители Агентства по борьбе с коррупцией заявили, что такие дела входят в их компетенцию, и вопрос о том, какой орган должен расследовать коррупционные правонарушения, решает надзирающий прокурор. ОГГ твердо убеждена в необходимости повышения осведомленности правоохранительных органов о применимых нормах при определении следственных полномочий в отношении коррупционных правонарушений и обеспечения их последовательного применения на практике. Поэтому **ГРЕКО рекомендует обеспечить систематическое применение на практике существующих правовых положений, касающихся подследственности по расследованию дел о коррупции между различными правоохранительными органами, которые отдадут приоритет тем, кто специализируется на борьбе с коррупцией**

Специализация и обучение

99. По сообщениям властей, в Академии правоохранительных органов проводятся курсы повышения квалификации для всех сотрудников Агентства по противодействию коррупции и других правоохранительных органов, а также прокуроров. Более общая подготовка включает темы, охватывающие предотвращение, выявление и расследование различных видов коррупционных преступлений, тогда как более продвинутые курсы предусматривают практическое обучение раскрытию коррупционных преступлений.
100. В то время как должностные лица Агентства по противодействию коррупции специализируются на коррупционных преступлениях, такой специализации нет ни у прокуроров, ни у следственных судей (в задачу которых входит вынесение санкций в отношении обыска и выемки, задержания, домашнего ареста, запретительных мер, разрешения на применение специальные следственные средства и иные функции, предусмотренные статьей 55 УПК) и судьи (т.е. те, кто рассматривает дело «по существу»). ОГГ считает, что специализированная подготовка по различным аспектам расследования коррупционных преступлений необходима для всех соответствующих субъектов, играющих роль в обеспечении эффективного реагирования системы уголовного правосудия на эти

⁴¹ Пункт 3 статьи 187 УПК гласит: «3. По делам об уголовных правонарушениях, предусмотренных статьями 189 (пункт 2) части третьей), 190 (пункт 2) третьей части), 216 (пункт 4) части второй), 217 (пункт 3) части третьей), 218(абзац 1) части третьей), 234 (абзац 1) третьей части), 249 (абзац 2) части третьей), 307 (абзац 3) третьей части), 361, 362 (пункты 3) и 4) четвертой части), 364-370 УК РК, предварительное расследование производится следователями антикоррупционной службы».

преступления. ГРЕКО рекомендует усилить подготовку и специализацию прокуроров и судей по коррупционным преступлениям, финансовым расследованиям и их связи с другими преступлениями, такими как отмывание денег и организованная преступность.

III. СТЕПЕНЬ И ОХВАТ ИММУНИТЕТА ОТ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

а. Описание ситуации

101. В соответствии с Конституцией следующие категории должностных лиц подлежат особым процедурам в отношении их ареста/расследования/преследования:

- Президент Республики Казахстан
- Члены двух палат Парламента: Мажилиса и Сената.
- Члены Конституционного Совета
- Генеральный прокурор
- Судьи

102. Честь и достоинство Президента неприкосновенны (статья 46 (1) Конституции); это распространяется на бывших президентов Республики (статья 46(3) Конституции). Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены⁴² может быть отстранен от должности Парламентом. Решение о предъявлении обвинения и проведении его расследования может быть принято большинством депутатов *Мажилиса* по инициативе не менее одной трети от общего числа его депутатов. Расследование обвинения организует Сенат, а его результаты передаются на рассмотрение большинством голосов от общего числа депутатов Сената на совместном заседании Палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее чем в три четверти от общего числа депутатов каждой Палаты при условии, что Верховный Суд придет к выводу о действительности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. Невынесение окончательного решения в двухмесячный срок с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения в адрес Президента Республики отклоненным. Отклонение обвинения Президента Республики в совершении государственной измены на любой стадии влечет досрочное прекращение полномочий депутатов *Мажилиса*, инициировавших рассмотрение данного вопроса.

103. Депутаты Парламента в течение срока их полномочий не могут быть арестованы, задержаны, подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, а также привлечены к уголовной ответственности, за исключением случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений (статья 52 Конституции). Для снятия этого иммунитета необходимо согласие соответствующей Палаты, которое должно быть получено Генеральным прокурором Республики Казахстан, который должен подать заявление в Парламент (статья 547(4) УПК). Снятие депутатской

⁴² В соответствии со статьей 26 (2) Конституционного закона о Президенте Республики Казахстан, Президент несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены, то есть умышленного деяния, совершенное с целью подрыва или ослабления внешней безопасности и суверенитета Республики Казахстан, выразившиеся в переходе на сторону противника в период войны или вооруженного конфликта, оказании содействия иностранному государству в осуществлении враждебной деятельности против Республики Казахстан, и может быть освобожден от должности Парламентом за это в порядке, установленном Конституцией.

неприкосновенности регулируется также Регламентом Мажилиса (пункты 95-96) и Регламентом Сената (пункты 86-89).

104. Досудебное расследование в отношении депутатов может быть продолжено только с согласия Генерального прокурора. В случаях задержания депутата на месте преступления, либо установления факта приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, либо совершения депутатом тяжкого или особо тяжкого преступления, досудебное расследование в отношении него может быть продолжено до получения согласия Генерального прокурора с обязательным уведомлением последнего в течение 24 часов. Предварительное следствие по делам в отношении депутата является обязательным (статья 547(1) УПК).
105. Для получения согласия на привлечение к уголовной ответственности, арест или задержание депутата Генеральный прокурор вносит представление в Сенат или Мажилис. Представление производится до предъявления обвинения депутату, вынесения санкции на арест или решения вопроса о необходимости принудительного доставления депутата в орган уголовного преследования. Санкционирование меры пресечения в виде содержания под стражей или домашнего ареста подозреваемого в совершении преступления депутата разрешается следственным судьей города Нур-Султан на основании постановления лица, осуществляющего досудебное расследование, поддержанного Генеральным прокурором (статья 547 (5), УПК).
106. Конституция не содержит каких-либо конкретных положений о свободе слова депутатов. Вместо этого в отношении данного принципа власти ссылаются на Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (1995 г.), которым закреплено, в том числе, право решающего голоса депутатов по всем рассматриваемым вопросам на пленарных заседаниях и заседаниях комитетов, выражая мнения, внося предложения и донося различные точки зрения (статьи 25 и 26 Конституционного закона о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов).
107. Члены Конституционного Совета в течение срока их полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты задержанию, привлечены к административной ответственности в судебном порядке или привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, за исключением случаев задержания на месте преступления или отношении к тяжким преступлениям (статья 71 Конституции). Для снятия этого иммунитета Генеральному прокурору необходимо подать заявление в парламент для получения его согласия (статья 549(4) УПК).
108. Генеральный прокурор в течение срока своих полномочий не может быть арестован, предан суду, подвергнут административному взысканию, наложенному в судебном порядке, или привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, за исключением случаев задержания на месте преступления или в связи с тяжкими преступлениями (статья 83 Конституции). Для снятия этого иммунитета первому заместителю Генерального прокурора необходимо внести представление в Сенат (часть первая статьи 551 УПК). Досудебное расследование в отношении Генерального прокурора может быть продолжено только с согласия первого заместителя Генерального прокурора (Статья 551(4) УПК).
109. Судьи не могут быть арестованы, привлечены к уголовной ответственности, привлечены к административной ответственности в суде или привлечены к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан, на основании заключения Высшего Судебного Совета, за исключением случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений (статья 79 Конституции). Для снятия этого иммунитета Генеральному прокурору необходимо подать заявление Президенту Республики Казахстан. В конкретном

случае, предусмотренном статьей 55 Конституции, то есть о снятии неприкосновенности с Генерального прокурора, Председателя Верховного суда и судей Верховного суда, представление необходимо вносить в Сенат Парламента (ст. 550(4) УПК). Досудебное расследование в отношении судей может быть продолжено только с согласия Генерального прокурора. (Статья 550(1) УПК). Снятие иммунитета с Генерального прокурора, Председателя Верховного суда и судей Верховного суда регулируется пунктами 74-76 Регламента Сената.

110. Кандидаты в Президенты и кандидаты на избрание в Парламент могут быть подвергнуты досудебному расследованию только с согласия Генерального прокурора. Досудебное расследование в отношении данной категории лиц осуществляется по тем же правилам, что и в отношении депутатов (часть первая статьи 548 УПК). Согласие на снятие иммунитета запрашивается у Центральной избирательной комиссии (пункт 2 статьи 548 УПК).

в. Анализ

111. ОГГ отмечает, что в настоящее время существует довольно длинный перечень лиц, на которых применяются особые процедуры в отношении их ареста/расследования/судебного преследования, включая Президента, депутатов Парламента, членов Конституционного Совета, Генерального прокурора, судей и кандидатов в президенты и парламент. Власти подчеркивали, что описанная таким образом система точнее характеризуется как специальная процедура, а не как система иммунитетов. Тем не менее, ОГГ отмечает, что эта система очень похожа на механизмы, с которыми ГРЕКО сталкивалась во многих других юрисдикциях, и в отношении этих других юрисдикций она рассматривалась как система иммунитетов, как это предусмотрено Руководящим принципом 6 Двадцати руководящих принципов борьбы с коррупцией. Он равнозначен *prima facie* иммунитету (неприкосновенности)⁴³, который не является абсолютным (поскольку он может быть снят с помощью определенной процедуры), но которому не хватает прозрачности, поскольку ни основания для иммунитета, ни критерии, применимые к его снятию, не сформулированы в Конституции или Уголовном кодексе.
112. С точки зрения статистики представляется, что судьи являются единственной категорией защищаемых лиц, в отношении которых на практике применялась процедура. ОГГ не считает, что можно предположить, что лица других категорий не были причастны к коррупции. Видится маловероятным, что судьи исключительно продажны. Таким образом, система не тестировалась в отношении других категорий лиц. Таким образом, анализ ОГГ сделан на основе принципа, в некоторой степени основанного на том, что произошло в других юрисдикциях, где действовали аналогичные правила. Хотя к тому, что произошло в других юрисдикциях, следует относиться с осторожностью из-за иного национального контекста. Опыт похоже учит, что, какими бы благонамеренными не были такие системы, на практике они могут создавать проблемы, особенно там, где решения принимаются политическими органами.
113. При обсуждении вопроса на месте ОГГ сообщили, что эта система не будет применяться к коррупционным правонарушениям, если они считаются тяжкими, и не будет применяться в случае задержания на месте преступления. ОГГ не убеждена в этом рассуждении. В связи с исключением в отношении явного преступления ОГГ отмечает, что коррупционные правонарушения, вероятно, будут гораздо более сложными, чем передача конверта с

⁴³ См. Пятый общий отчет о деятельности ГРЕКО (2004 г.), тематическая статья «Иммуниеты государственных должностных лиц как возможные препятствия в борьбе с коррупцией» (ГРЕКО (2005 г.) 1E Final).

банкнотами. Они вполне могут привлекать посредников за пределами страны и сфабриковать сделки через одну или несколько подставных компаний. Вопрос становится еще более сложным, если то, что предлагается, является неправомерным преимуществом, а не деньгами или ценностью денег. Кроме того, исключение в отношении тяжких преступлений, по-видимому, не выдерживает надлежащей проверки, поскольку не все коррупционные преступления подпадают под эту категорию, за исключением случаев с отягчающими обстоятельствами (вымогательство, сговор, в крупном размере или повторное правонарушение)⁴⁴.

114. ОГГ считает, что требуется тщательный обзор существующей системы, чтобы наделить ее более надежными гарантиями от неправомерного использования. Иммунитет может быть оправдан необходимостью защиты независимости и предоставления лицам возможности выполнять свою работу, не опасаясь политически мотивированных преследований. Однако важно также обеспечить, чтобы в соответствии с руководящим принципом №6 иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного разбирательства по делу о коррупции не является привилегией, которая может выходить за рамки того, что соразмерно и необходимо в демократическом обществе. Понимание причины иммуниитета является отправной точкой для определения того, соответствует ли он этому стандарту. В законодательстве должно быть однозначно указано, что иммунитет является исключением и не должен применяться, если подозреваемые злоупотребляют своим положением или пользуются безнаказанностью за действия, не связанные с их обязанностями. ОГГ считает, что в настоящее время законодательство не предусматривает или не дает достаточно ясного представления об этом.
115. ОГГ также обеспокоена действующими положениями о неприкосновенности президента, принципом, который не является чем-то необычным в сравнительном правоведении, но требует более тщательного изучения. В соответствии с Конституцией это может означать отказ от ответственности, за исключением государственной измены, которая также распространяется за пределы президентского поста. Как подчеркивалось выше, руководящий принцип №6 стремится ограничить иммунитет до степени, необходимой в демократическом обществе. В демократическом обществе никто не должен быть выше закона. Конечно, могут быть причины, по которым действующий глава государства должен иметь определенный (функциональный) иммунитет, но ОГГ считает, что необходима надлежащая процедура снятия этого иммуниитета против возможности того, что глава государства будет обвинен в на основе явно достоверных и достаточных доказательств коррупции. Кроме того, иммунитет (кроме функционального иммуниитета в отношении деятельности, осуществляемой при исполнении официальных функций в течение срока полномочий, который в первую очередь не применяется к общеуголовным преступлениям) не может распространяться за пределы срока пребывания в должности.
116. В свете вышеизложенного, **ГРЕКО рекомендует тщательно пересмотреть правовые положения о конкретных процедурах, ограничивающих арест/расследование/судебное преследование определенных должностных лиц, которые де-факто пользуются иммунитетом от уголовного преследования, в том числе путем (i) уточнения их обоснования, функционального объема и**

⁴⁴ Статья 11 УК о категориях преступлений определяет тяжкие преступления (тяжкие и особо тяжкие преступления) как преступления, наказуемые лишением свободы на срок от пяти до двенадцати лет или на срок свыше двенадцати лет. Под эту категорию подпадают не все преступления, связанные со взяточничеством, а только те, которые совершены при отягчающих обстоятельствах. За активный подкуп в государственном секторе основное наказание включает лишение свободы на срок до пяти лет (статья 366 УК), а за пассивный подкуп – лишение свободы на срок до трех лет (статья 367 УК). Более длительные сроки предусмотрены при наличии отягчающих обстоятельств (взятка в крупном размере, вымогательство, сговор, в крупном размере, повторное преступление).

продолжительности, чтобы они ограничивались действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей в течение срока полномочий, и чтобы они не препятствовали эффективному судебному преследованию коррупции; и (ii) рассмотрение вопроса о сокращении категорий лиц, в отношении которых в настоящее время применяются такие процедуры, до минимума, необходимого в демократическом обществе.

117. ОГГ осознает, что вопрос иммунитета приобретает особое значение в демократизирующихся обществах, поскольку он предоставляет лицам необходимую независимость и возможность выполнять свою работу, не опасаясь преследований по политическим мотивам. Свобода слова также имеет большое значение в любом демократическом обществе, особенно в парламенте. Однако опасения такого рода обычно могут быть решены путем привлечения независимого и беспристрастного лица, принимающего решения, например, судьи, который может рассмотреть доказательства и либо санкционировать дальнейшие шаги, либо распорядиться, чтобы они не предпринимались. Однако законодательство (глава 57 УПК) практически во всех случаях предусматривает политическое участие в принятии решения о снятии неприкосновенности, и это без выработки параллельно более детальных указаний о том, как следует оценивать дело на основе соответствующих и установленных критериев (чего также нет в действующих положениях), а не по каким-либо иным соображениям. В соответствии со своими хорошо зарекомендовавшими себя практиками в этом отношении, **ГРЕКО рекомендует принять правила с конкретными, объективными и прозрачными критериями для принятия решений по запросам на отмену иммунитетов, исключив возможности политического влияния и обеспечив рассмотрение сугубо по существу запроса.**

IV. ДОХОДЫ ОТ КОРРУПЦИИ

а. Описание ситуации

Конфискация и иные формы лишения орудий и доходов от преступления

118. Конфискация имущества является дополнительной санкцией; как таковая, она применяется вместе с другой санкцией (статья 40 УК). Возможна конфискация средств взяточничества, первичных/вторичных доходов, т.е. преобразованных в другие доходы, и выгод, полученных от взяточничества (статья 48 УК). Не подлежат конфискации только те предметы, которые необходимы правонарушителю и лицам, находящимся на его иждивении (подробный перечень таких предметов приведен в приложении к Уголовно-исполнительному кодексу)⁴⁵.

⁴⁵ Не подлежат конфискации следующие виды имущества и предметы, необходимые осужденному и находящемуся на его иждивении лицу, принадлежащие ему на праве частной собственности или находящиеся на его доле в совместном имуществе: 1) единственное жилище осужденного и его (ее) семьи, площадь жилья которого не превышает норм, установленных жилищным законодательством для каждого члена семьи; 2) земельные участки, на которых расположены жилые и хозяйственные постройки, не подлежащие конфискации, а также земельные участки, необходимые для ведения личного подсобного хозяйства; 3) от лиц, основным занятием которых является фермерское хозяйство, хозяйственные постройки и скот в количестве, необходимом для удовлетворения потребностей его (ее) семьи, а также корма для скота; 4) семена, необходимые для регулярного посева сельскохозяйственных растений; 5) предметы домашнего обихода, вещи, одежда; одежда, обувь, нижнее белье, постельные принадлежности, кухонная и столовая посуда, находящиеся в пользовании. Иная меховая ценная одежда, сервиз, предметы из драгоценных металлов, а также имеющие художественную ценность могут быть конфискованы; мебель, минимально необходимая для осужденного и членов его семьи; все детские аксессуары; 6) продукты питания в количестве, необходимом для осужденного и его семьи до нового урожая, если основным занятием осужденного является крестьянское хозяйство, а в иных случаях - продукты питания и деньги на общую сумму в размере, установленном законодательством Правительство Республики Казахстан; 7) топливо, предназначенное для приготовления пищи и обогрева жилой единицы семьи; 8) инвентарь (в том числе пособия и книги), необходимый для

119. Кроме того, что касается конфискации на стоимостной основе, деньги могут быть конфискованы вместо имущества, если конфискация определенного предмета невозможна на дату конфискации в связи с его использованием, продажей или по иной причине. Сумма денег, подлежащая конфискации, соответствует стоимости определяемого предмета. В случае невозможности определения стоимости конфискации назначается экспертиза (статья 48 УК).
120. Суд при назначении взыскания в виде конфискации имущества указывает в решении, какое имущество подлежит конфискации, и (или) перечисляет подлежащие конфискации предметы. В случае стоимостной конфискации суд указывает сумму денег, подлежащую конфискации (статья 398 ГПК).
121. Нет ни перераспределения, ни распределения бремени доказывания. Для конфискации необходимо доказать, что имущество было приобретено незаконным путем (статья 113 УПК). Возможна конфискация имущества, переданного третьим лицам (статья 48 УК; статья 60 УПК).
122. Уголовно-процессуальный кодекс допускает конфискацию без вынесения обвинительного приговора (глава 71 УПК). В частности, он допускает конфискацию доходов подозреваемого/обвиняемого (или третьего лица), если такое лицо находится в международном розыске или дело было прекращено по определенным причинам (если уголовное дело прекращено в результате амнистии, истечения срока давности или в случае смерти).
123. Конфискация имущества прямо предусмотрена Уголовным кодексом в качестве санкции за ряд коррупционных правонарушений, включая пассивный и активный подкуп в государственном секторе (статьи 366 и 367 УК), посредничество во взяточничестве (статья 368 УК), должностной подлог (статья 369 УК), незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 364 УК), отмыwanie денег (статья 218 УК). Однако применение конфискации за указанные правонарушения не носит обязательного характера, а осуществляется на усмотрение суда.

Временные меры: арест вещественных доказательств и превентивный арест имущества

124. Арест имущества (орудий и доходов от преступления) является обязательной мерой обеспечения принудительной реализации конфискации или удовлетворения гражданского иска (статья 161 УПК). Решения о выемке принимаются судом по заявлению лица, осуществляющего досудебное расследование (статья 162 УПК).
125. Арест не может быть наложен на имущество, являющееся предметами первой необходимости, и на иные предметы, установленные законодательством. Арест может быть наложен на имущество, находящееся у третьих лиц, только при наличии достаточных оснований полагать, что оно получено в результате преступных действий подозреваемого, обвиняемого либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия или средства совершения уголовного преступления, либо для финансирования

продолжения профессиональных знаний осужденных, за исключением случаев, когда осужденный лишен права заниматься соответствующей деятельностью по приговору суда или когда инвентарь использовался им (ее) за совершение преступления; 9) транспортные средства, специально предназначенные для передвижения инвалидов, технические вспомогательные (компенсирующие) средства и специальные средства для передвижения инвалидов; 10) международные, государственные и иные награды, присуждаемые осужденному.

экстремизма, терроризма, организованной группы, незаконного воинского формирования или иной преступной организации.

126. В случаях, когда есть основания полагать, что имущество, подлежащее аресту, может быть сокрыто или утрачено, лицо, осуществляющее досудебное расследование, до получения санкции суда вправе приостановить сделки и иные операции с имуществом либо изъять его с уведомлением прокурора и суда в течение суток.
127. Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает особые правила осмотра и хранения изъятого имущества (статья 221 УПК). В частности, изъятые предметы должны подлежать досмотру. После осмотра лицо, осуществляющее досудебное расследование, выносит постановление о признании изъятых предметов вещественными доказательствами.
128. Крупногабаритные предметы (или иное имущество, которое по иным причинам не может находиться в уголовном деле) должны быть запечатлены средствами фото- или видеосъемки, по возможности опечатаны и хранятся в месте, указанном лицом, осуществляющим досудебное расследование. Образцы вещественных доказательств могут быть приобщены к делу. В деле должна находиться соответствующая справка о местонахождении вещественных доказательств.
129. Вещественные доказательства, подлежащие скорой порче, в случае невозможности их возврата собственнику передаются в соответствующие организации, определяемые местным исполнительным органом, для использования по назначению или для реализации с выплатой полученных сумм на депозит органа, осуществляющего досудебное расследование. Вещественные доказательства, хранение которых требует значительных материальных затрат, если они не могут быть возвращены собственнику или собственник не установлен, подлежат реализации. Вещественные доказательства реализуются в установленном законодательством порядке с внесением вырученных сумм на депозит органа, осуществляющего досудебное расследование. При наличии оснований использованные или реализованные вещественные доказательства возмещаются собственнику предметами того же рода и качества, а если это невозможно, возмещаются собственнику за счет средств государственного бюджета по решению суда.
130. В случае передачи дела вещественные доказательства передаются ответственному органу в упакованном и опечатанном виде вместе с необходимой описью. Также установлены правила о судьбе вещественных доказательств в случае прекращения дела, т.е. возврат добросовестным третьим лицам, приобретение государством, уничтожение (вещей, не представляющих ценности и не подлежащих использованию) и т. д. (часть 3 статьи 118 УПК).
131. Арест отменяется, когда в этой мере отпадает необходимость; для этого необходимо решение следственного судьи в ходе досудебного расследования на основании мотивированного постановления органа уголовного преследования с согласия прокурора (статья 163 УПК).

Статистика

132. По данным властей, за последние три года было рассмотрено 597 дел о конфискации, 53 из которых были коррупционными.

Взаимопомощь: обеспечительные меры и конфискация

133. Казахстан является участником нескольких многосторонних и двусторонних соглашений о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Он является договаривающейся стороной,

в частности, Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обмена информацией в борьбе с преступностью, Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Минской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам и Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступлений (ETS 141). Международные договоры, ратифицированные Казахстаном, всегда имеют преимущественную силу перед национальным законодательством и применяются непосредственно.

134. Статья 12 УПК РК содержит основные положения о порядке оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам. При отсутствии международного договора юридическая или иная помощь может быть оказана на основе взаимности (статья 558 УПК). При исполнении запросов органы власти применяют Уголовно-процессуальный кодекс или соответствующие международные договоры Республики Казахстан (статья 560 УПК).
135. Ответственные органы Казахстана оказывают взаимную правовую помощь другим государствам в целях изъятия и обыска имущества (имущества, денег и ценностей), добытого преступным путем, а также имущества подозреваемых, обвиняемых или осужденных (статья 577 УПК). Изъятые имущество может быть конфисковано, если это предусмотрено вступившим в законную силу решением/приговором суда запрашивающего государства (статья 577(3) УПК). Изъятые активы могут быть переданы запрашивающему государству либо в качестве доказательства, либо в качестве средства взыскания для потерпевших (статья 577(1) УПК).
136. Когда запрашивающим государством является Казахстан, запрос органов уголовного преследования подается через Генеральную прокуратуру (статья 559(1) УПК), а запрос суда – через Верховный суд (статья 559(1)). 2), КПК). Когда запрашиваемым государством является Казахстан, получателями запроса являются вышеупомянутые органы.
137. При отсутствии международного договора Казахстан вправе отказать в оказании помощи, если исполнение запроса противоречит внутригосударственному законодательству либо может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или иным интересам страны, если запрашивающая сторона не обеспечивает взаимности в этой сфере, если запрос касается деяния, не являющегося уголовным преступлением в Казахстане, и если есть разумные основания полагать, что запрос направлен в целях привлечения к ответственности, осуждения или наказания лица по основаниям его происхождения, социального, должностного или имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, религии, убеждений, места жительства или иных обстоятельств (статья 569 УПК).

Отмывание денег

138. Отмывание денег квалифицируется как отдельное преступление в статье 218 УК. Оно может быть следствием любого преступления; таким образом, любое коррупционное преступление может быть предикатным преступлением по отношению к отмыванию денег, независимо от того, совершено ли оно в Казахстане или за рубежом. Преступление отмывания денег может быть применено к лицам, совершившим предикатное преступление (т.е. отмывание собственных доходов). Существует широкий спектр санкций за отмывание денег, к которым относятся лишение свободы (до семи лет), штрафы или исправительные работы в том же размере, общественные работы, лишение профессиональной квалификации и конфискация.

139. Казахстан является членом Группы «Эгмонт» с 2011 года. Агентство финансового мониторинга является центральным органом (ПФР) по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем в Казахстане. Агентство образовано в январе 2021 года Указом Президента Республики Казахстан и осуществляет меры по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового поражения, а также наделено функциями выявления, пресечения и расследования экономических преступлений. При этом Агентство наделено функциями регулятора, осуществляющего контрольно-надзорные функции за субъектами финансового мониторинга (бухгалтерами, юристами, риелторами, лицами, работающими с драгоценными металлами, осуществляющими нефинансовый лизинг), с правом привлечения к административной ответственности по статье 214 КоАП (неисполнение требований ПОД/ФТ).
140. Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (2009 г., с поправками) предусматривает, в частности, перечень субъектов финансового мониторинга, включая финансовые учреждения (например, банки, фондовые биржи, страховые компании), нефинансовые компании (например, торговцы и импортеры золота и драгоценностей, аукционные дома, художественные галереи, антиквары) и другие специалисты (бухгалтеры, аудиторы, нотариусы и юридические консультанты). ОГГ сообщили, что большинство отчетов о подозрительных транзакциях поступают от коммерческих банков. В частности, ПФР предоставил следующие цифры:

Подотчетная организация	2018	2019	2020
Банки	908 719	688 944	661 084
Организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций	107	198	497
Фондовые рынки	36	100	64
Страховые (перестраховочные) организации	502	824	935
Накопительный пенсионный фонд	305	192	178
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	6 986	1 484	3 254
Центральный депозитарий	11 306	11 052	6 259
Нотариусы, осуществляющие нотариальные действия с деньгами и (или) иным имуществом	21 146	9 323	6 319
Аудиторские организации	122	176	180
Организаторы азартных игр и лотерей	0	0	7
Почтовые операторы, предоставляющие услуги денежных переводов	631	650	1580
Микрофинансовые организации	85	169	105
Операторы системы электронных денег, кроме банков	31	26	0
Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие лизинговую деятельность в качестве арендодателя без лицензии	124	20	5

Подотчетная организация	2018	2019	2020
Ломбарды	4	8	7
Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями, ювелирными изделиями из них	6	11	2
Операторы для приема платежей	672	166	0
Платежные агентства	86	4 800	7 625
Бухгалтерские организации и профессиональные бухгалтеры, осуществляющие предпринимательскую деятельность в области бухгалтерского учета	0	1	0

141. Надлежащая проверка осуществляется субъектами финансового мониторинга (в том числе аудиторами, бухгалтерами и другими специалистами в области права и консультирования) своих клиентов, включая идентификацию клиента, идентификацию бенефициарных владельцев счетов, установление предполагаемой цели и характера деловых отношений, проведение текущего обзора деловых отношений и сделок, проверка достоверности сведений, необходимых для идентификации клиента (его представителя), бенефициарного собственника, и актуализация сведений о клиенте (его представителе) и бенефициарном собственнике (статья 5, Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). ПФР выпустило инструкции по упорядочению сообщений о подозрительных операциях (чтобы они были более подробными и точными) и имеет онлайн-платформу для предоставления консультационных услуг любому субъекту финансового мониторинга (например, часто задаваемые вопросы и служебные записки, руководства, рекомендации, критерии и индикаторы риска, типологии подозрительных транзакций, таксономий и т.д.⁴⁶).
142. Закон также устанавливает механизмы сообщения ПФР о подозрительных операциях (статья 10 Закона о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма) и устанавливает требование к ПФР уведомлять о преступлениях, связанных с отмыванием денег, организованной преступностью или финансированием терроризма в правоохранительные органы, а также обеспечения обратной связи с подотчетными лицами (статья 16(5) Закона о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). Между ПФР и правоохранительными органами было заключено соглашение о сотрудничестве для усовершенствования их систем (сверка отчетов и предоставление обратной связи на ежемесячной основе) с целью улучшения анализа отчета о подозрительных транзакциях (ОПТ); около 30-40% ОПТ, полученных ПФР, направляются в правоохранительные органы. Также заключены меморандумы о взаимопонимании с надзорными органами. Власти также подчеркнули, что в последние годы активизировалось сотрудничество с налоговыми органами; издание «Правила о теневой экономике» было выпущено в 2021 году в результате совместной работы ПФР и налоговых

⁴⁶ Некоторые из конкретных инструментов, представленных властями, включают Раздаточный материал по часто задаваемым вопросам (2016 г.) и (2017 г.), методологическое пособие, подготовленное при поддержке ОБСЕ и озаглавленное «Требования международных стандартов, типологии и подозрительные операции, связанные с отмыванием преступных доходов» (2018 г.), учебник Особенности национальных систем ПОД/ФТ государств Евразийского региона (2020 г.), Методические рекомендации для субъектов финансового мониторинга по критериям и показателям риска легализации доходов, полученных преступным путем (2021 г.), Памятки по выявлению подозрительных операций для финансовых Службы мониторинга (2021 г.).

органов в этой сфере. ПФР имеет доступ к базам данных налоговых органов, прокуратуры и других правоохранительных органов, специальных органов⁴⁷, Комитета национальной безопасности.

143. За период 2017-2020 гг. было 168 дел об отмывании денег, из них 128 (76,2%) завершены. Всего в суд направлено 121 дело. По делам за 2019-2020 годы осуждено 17 уголовных дел, из них 9 признаны виновными и осуждены в полном объеме, 7- в соответствии со статьей 218 УК РК исключены из квалификации деяния за недоказанностью факта отмывания (денег). Сумма ущерба по завершённым уголовным делам составила более 1 млрд тенге (около 2 млн евро), из них возмещено 348 млн тенге (около 700 000 евро). Было арестовано имущество на общую сумму 1,7 млрд тенге (около 3,4 млн евро). Основными предикатными преступлениями в отношении отмывания денег, как правило, являются мошенничество, уклонение от уплаты налогов, выставление ложных счетов-фактур и подделка денег и ценных бумаг. Из общего количества СПО, полученных в период 2018-2021 гг., около 1,7% касались коррупции как предикатного преступления.
144. В годовом отчете Базельского индекса противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) за 2020 год Казахстан занял 73-е место среди 141 страны по уровню риска в сфере незаконного отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ), что на 45 пунктов выше, чем в 2019 году⁴⁸.

в. Анализ

145. Широко распространено международное мнение о том, что конфискация доходов от преступлений является важным инструментом, позволяющим лишить организованную преступность ресурсов, необходимых для ее функционирования, и удержать отдельных лиц от совершения преступлений, в частности коррупции, путем лишения их выгод, которые они получили и, таким образом, удаление стимула⁴⁹. Чтобы это работало, необходимо иметь возможность отслеживать доходы от преступлений по мере их прохождения через финансовую систему и доказывать связь с преступлением. В Казахстане есть два аспекта, затрудняющих этот процесс.
146. Во-первых, сложно определить бенефициарных владельцев юридических лиц. Информация о прямых владельцах должна быть предоставлена при создании такого юридического лица, но первоначальный регистрационный контроль слаб, и сами органы власти признали связанные с этим проблемы в определении конечных бенефициарных владельцев юридических лиц при регистрации и после нее (см. также раздел о регистрации юридических лиц). Это представляет собой очевидное препятствие для отслеживания и конфискации доходов от коррупции. Разработка реестра бенефициарных собственников, как рекомендуется далее в этом отчете, станет фундаментальным шагом в этом отношении.

⁴⁷ В частности, Агентство имеет доступ к Системе обмена информацией правоохранительных, специальных и иных органов (СИОПСО), которая содержит информацию около 40 информационных служб, принадлежащих более чем 10 государственным органам и организациям. СИОПСО используется при обработке и анализе финансовой информации с целью разработки превентивных мер по противодействию отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и распространению оружия массового поражения.

⁴⁸ Казахстан не был включен в Базельский индекс ПОД/ФТ 2021 года из-за отсутствия оценки ФАТФ 4-го этапа, которую должна провести Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) в 2022 году.

⁴⁹ См., например, [недавнюю резолюцию 2365 \(2021\) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Неотложная необходимость укрепления подразделений финансовой разведки — необходимы более точные инструменты для улучшения конфискации незаконных активов»](#).

147. Во-вторых, в Казахстане, по-видимому, нет конкретных правил о доказывании связи между собственностью и коррупционным преступлением. ОГГ понимает, что бремя доказывания всегда лежит на стороне обвинения, и не критикует это правило. ОГГ также понимает, что уголовный стандарт доказывания в Казахстане высок. Было отмечено, что все сомнения трактуются в пользу обвиняемого. На этом фоне ОГГ отмечает, что статья 31(8) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, участником которой является Казахстан, предусматривает, что государства-участники могут рассмотреть возможность требования, чтобы правонарушитель продемонстрировал законное происхождение предполагаемых доходов от преступлений, в той мере, в какой это соответствует основополагающим принципам их внутреннего законодательства. ГРЕКО также рекомендовала нескольким своим государствам-членам рассмотреть вопрос об определенном распределении бремени доказывания для облегчения расследования и возможного успешного судебного разбирательства коррупционных преступлений.
148. ОГГ отмечает, что нередко во внутренних законодательствах государств предусматривается, что в ходе уголовного судопроизводства по делу о конфискации, если лицо было осуждено за преступление, приносящее доход, и было доказано, что оно являлось владельцем имущества, в отношении которого нет законного обоснования, бремя доказывания того, что имущество не является доходом от преступления, переходит на это лицо. ОГГ обращает внимание на то, что осуждение и отсутствие законного обоснования имущества, которым, как доказано, обладало лицо, совершившее преступление, являются обстоятельствами, из которых, когда они совместно предприняты, можно сделать вывод, что имущество представляет собой доходы от преступления. В таком случае требование о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение имущества, является обоснованным. В конце концов, происхождение имущества лица, совершившего преступление, является хорошо известным ему фактом. Также такое распределение бремени доказывания не обязательно предполагает применение к правонарушителю какого-либо конкретного стандарта доказывания.
149. ОГГ считает, что в целом законодательство об аресте и конфискации в значительной степени соответствует международным стандартам. Тем не менее, два выявленных и описанных выше недостатка необходимо должным образом устранить, поскольку они являются ключом к более эффективной системе. Соответственно, **ГРЕКО рекомендует (i) усилить системы и средства контроля для отслеживания преступных доходов и выявления конечных бенефициарных владельцев; (ii) рассмотреть вопрос установления надлежащего распределения бремени доказывания, связанного с вынесением обвинительного приговора, для выявления компетентными органами доходов от коррупции, подлежащих конфискации.**
150. ОГГ приняла к сведению значительный прогресс в борьбе с отмыванием денег. Видится очевидным, что все основные средства защиты от отмывания денег действуют, хотя у ОГГ сложилось впечатление, что, несмотря на руководящие документы и разработанную к настоящему времени подготовку, степень понимания типологий отмывания денег среди собеседников различалась, поскольку подтверждается статистикой, предоставленной Казахстаном. Это требует дополнительного обучения, руководства и, в более общем плане, информационно-просветительских мероприятий в этой области.
151. Кроме того, есть один существенный недостаток, требующий безотлагательного внимания. Это касается юридических услуг и их обязательства сообщать о подозрительных операциях, которое, как свидетельствует статистика, не выполняется. При изучении на месте текущего положения дел ОГГ стало ясно, что существуют недостатки как в законодательстве, так и на практике. Законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных

преступным путем, и финансированию терроризма» установлено, что адвокаты и иные юрисконсульты являются в числе других категорий специалистов субъектами финансового мониторинга в случае их участия в операциях с денежными средствами и (или) иным имуществом от имени или по поручению клиента в отношении следующих видов деятельности: купля-продажа недвижимого имущества; управление денежными средствами, ценными бумагами или иным имуществом клиента; управление банковскими счетами или счетами ценных бумаг; накопление средств для создания, обеспечения, функционирования или управления компанией; создание, купля-продажа, функционирование юридического лица и управление им (статья 3(1)(7) Закона о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). Это разумное положение, которое четко устраняет общеизвестный риск отмывания денег. Ссылка на «управление» деньгами и т.д. клиента может быть слишком узкой. ОГГ отмечает, что было бы желательно расширить сферу этого, включив в нее участие в договоренностях, касающихся денег клиента и т.д.

152. Проблема возникает в связи со статьей 10 Закона о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В частности, статья 10(2) предусматривает режим сообщения о подозрительных операциях и требует, чтобы субъекты финансового мониторинга сообщали при определенных обстоятельствах. Однако статья 10(3)(1) освобождает от этого обязательства адвокатов и нотариусов при определенных обстоятельствах. Освобождение для адвокатов распространяется на адвокатов, юридических консультантов и иных независимых специалистов по правовым вопросам, если эти сведения получены в связи с оказанием юридической помощи по представительству и защите физических и (или) юридических лиц в органах дознания, предварительном следствии, судах, а также при оказании ими юридической помощи в виде консультаций, объяснений, советов и письменных заключений по вопросам, решение которых требует профессиональных знаний, составления исковых заявлений, жалоб и иных правовых документов. Это освобождение от обязанности сообщать чрезвычайно широко.
153. По этой причине ОГГ обеспокоена тем, что результатом статьи 10(3)(1) является полное отрицание статьи 3(1)(7) и полное исключение юристов из сферы финансового мониторинга и сообщения о подозрительных операциях. Адвокаты, с которыми встретила ОГГ, подтвердили, что именно так и поступают. Статья 3(1)(7), по их словам, является «мертвой нормой». Это могло бы объяснить отсутствие сообщений о подозрительных операциях от этой категории специалистов. Кроме того, ОГГ сообщили, что в Казахстане юристы часто игнорируют свои уставные обязанности, ссылаясь на «привилегию адвоката/клиента». Однако ПФР подчеркнуло, что, по его мнению, хотя закон признает привилегию адвоката-клиента в отношении судебных разбирательств, предоставление сообщений о подозрительных операциях в ПФР не нарушает эту привилегию. В таком контексте кажется очевидным, что понимание юристами и ПФР обязательств первых в отношении сообщения о подозрительных транзакциях принципиально и несовместимо.
154. ОГГ сообщили, что в Казахстане обязанность адвоката по сохранению конфиденциальности называется «адвокатской тайной». ОГГ сообщили, что в решении Верховного суда была предпринята попытка уточнить и ограничить это понятие⁵⁰, хотя в ходе обсуждений на месте выяснилось, что адвокатская тайна в Казахстане является или понимается как абсолютная и всеобъемлющая. В этом контексте ОГГ отмечает, что в других юрисдикциях применяется более тонкий подход. Как правило, существует конфиденциальность в отношении любого

⁵⁰ Нормативное решение Верховного Суда № 14/2016 о некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за соучастие и соучастие в совершении уголовного правонарушения (22 декабря 2016 г.).

общения между адвокатом и клиентом с целью получения юридической консультации, и эта конфиденциальность особенно строга, когда общение является частью процесса подготовки или ведения судебного разбирательства. Однако, если клиент использует или на разумных основаниях подозревается в использовании адвоката в качестве средства совершения преступления, конфиденциальность отсутствует. ОГГ понимает, что система борьбы с отмыванием денег в настоящее время реформируется, но проект, предоставленный ОГГ, не включает каких-либо новых положений, которые помогут прояснить ситуацию. На этом фоне **ГРЕКО рекомендует (i) принять целенаправленные меры, в том числе путем разработки специальных инструкций и проведения обучения для бухгалтеров, аудиторов, нотариусов и адвокатов для стимулирования сообщений в компетентные органы о подозрениях возможных коррупционных фактов и отмывании денег; (ii) совершенствовать законодательство в сфере отмывания денег в части пересмотра и дополнения положений, которые вызывают путаницу в отношении обязанности адвоката соблюдать конфиденциальность (тайну) и требования сообщать о подозрительных операциях.**

V. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И КОРРУПЦИЯ

a. Описание ситуации

155. Конституция Казахстана была принята 30 августа 1995 года, и с тех пор в нее несколько раз вносились поправки. Статья 2 Конституции гласит, что Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. В частности, Президент вносит на утверждение Мажилиса (нижней палаты Парламента) кандидатуру Премьер-министра; с согласия Мажилиса назначает и освобождает от должности Премьер-министра, определяет состав Правительства по предложению Премьер-министра, назначает (по представлению Премьер-министра) и освобождает от должности членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; может председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет или приостанавливает действие полностью или в части актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы.
156. Государственное управление в Казахстане состоит из специальных государственных органов исполнительной и распорядительной сфер, управляющих различными сферами общественной жизни. Государственная власть едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия на основе системы сдержек и противовесов. Независимость исполнительных органов вытекает из принципа разделения властей, закрепленного в Конституции. Государство обязуется обеспечить наличие материальных ресурсов для органов исполнительной власти, подведомственных государству предприятий, учреждений и организаций.
157. В административно-территориальную систему Казахстана входят 14 областей, столица и 2 города республиканского значения, 175 административных районов, 84 города, 35 поселков и 7031 сельское поселение. На местном уровне государственную власть осуществляют местные выборные и исполнительные органы: акиматы областей, районов, городов, аулов, сел, поселков. Акимы областей, городов и столицы назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Премьер-Министра. Акимы других административно-территориальных единиц назначаются и освобождаются от должности вышестоящими акимами. Акимы являются представителями Президента и правительства. Президент может увольнять акимов по своему усмотрению. Полномочия акимов областей, городов и столицы прекращаются с вступлением в должность вновь избранного Президента.

158. Маслихаты являются представительными органами, которые действуют на областном уровне - уровне области, столицы и городов республиканского значения (Алматы и Шымкент), а также на местном уровне - городах областного значения и районах. Областные маслихаты утверждают и контролируют местный бюджет, утверждают акима области по представлению Президента, рассматривают и утверждают программы развития регионов, отчеты ревизионных комиссий по контролю за расходованием бюджетов, генеральные планы развития и строительства и т.д.

Антикоррупционная политика

159. Среди целей Антикоррупционной стратегии Казахстана на 2015-2025 годы – предотвращение коррупции на государственной службе, что является одной из задач, возложенных на Агентство по противодействию коррупции. Стратегия также направлена на улучшение социального самочувствия государственных служащих и создание условий для выполнения ими своих обязанностей на справедливой и равноправной основе путем постепенного и регулярного повышения их заработной платы. Еще одна цель, поставленная Стратегией, – обязать всех государственных служащих декларировать не только свои доходы, но и расходы.

Прозрачность

Доступ к информации

160. Закон от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» устанавливает условия доступа к информации, находящейся в общем пользовании. Информация о бюджетах, проектах правовых актов, инструментах оценки эффективности государственных органов и т.д. размещена на интернет-порталах «Открытого правительства». Закон о доступе к информации также предусматривает использование информационных стендов и других технических средств аналогичного назначения; предоставление информации через СМИ; публичный доступ к заседаниям коллегиальных органов государственных органов и онлайн-трансляция открытых заседаний палат Парламента, местных представительных органов и коллегий государственных органов, проведенных в конце года на интернет-ресурсах; по итогам обсуждения отчетов руководителей центральных органов исполнительной власти (кроме Министерства обороны и Министерства иностранных дел), акимов и руководителей национальных высших учебных заведений. Пункт 13 статьи 16 Закона требует ежедневную актуализацию ленты новостей на интернет-ресурсе обладателя информации.
161. В соответствии со статьей 11 Закона информация может быть запрошена в устной или письменной форме. Пунктом 4 настоящей статьи предусмотрены конкретные вопросы, по которым должен быть дан ответ на запрос информации, в том числе график работы соответствующего органа, адреса электронной почты и (или) интернет-ресурсов, телефоны справочных служб органа и его структурных подразделений, порядок приема физических лиц и представителей юридических лиц в этот орган, порядок оказания государственных услуг и т. д. Статья 7 устанавливает, что пользователь информации не обязан обосновывать свой запрос. В соответствии с пунктом 1 статьи 11 предоставление информации по запросу является бесплатно (только расходы на печать или копирование должны быть оплачены пользователем информации, а социально незащищенные слои населения освобождены от таких платежей). Пункт 12 статьи 11 предусматривает, что на устный запрос информации следует отвечать устно на языке запроса. Согласно пункту 15 настоящей статьи, в случае если запрашиваемая информация является общедоступной, пользователь информации должен быть уведомлен об этом обладателем информации не позднее трех рабочих дней с одновременным направлением ему сведений о способах и месте доступа к запрашиваемой

информации. Далее пунктом 10 статьи 11 установлены сроки ответа на письменные информационные запросы – 15 календарных дней с даты получения письменного запроса (который может быть продлен один раз на тот же срок, о чем пользователю информации сообщается в течение трех рабочих дней с момента продления срока рассмотрения в случаях, когда ответ требует сбора информации от других обладателей информации). Отказ в предоставлении информации должен быть мотивирован и предоставлен пользователю информации в течение пяти рабочих дней с момента регистрации письменного запроса. Если пользователь информации не удовлетворен ответом, он может подать апелляцию. Процедура обжалования изложена в Административном процедурно-процессуальном кодексе, вступившем в силу 1 июля 2021 года, и включает в себя первоначальную жалобу в адрес рассматриваемого лица или в его вышестоящий орган (если такой орган существует), а затем жалобу в суд.

162. Что касается ограничений, статья 5 Закона о доступе к информации предусматривает, что доступ к информации может быть ограничен только законами и в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, общественного порядка, прав и свобод человека, общественного здоровья и нравственности. По мнению властей, к информации с ограниченным доступом относятся государственные секреты, личная, семейная, медицинская, банковская, коммерческая и иная охраняемая законом тайна, а также служебная информация с пометкой «для служебного пользования» (сведения, относящиеся к деятельности государственного органа, открытое опубликование которых может нарушить порядок соблюдения административных процедур, связанных с необходимостью обеспечения независимости государственного органа при принятии решений). При этом в статье 6 перечислены виды информации, доступ к которым не может быть ограничен, такие как чрезвычайные ситуации и бедствия, в том числе стихийные бедствия, угрожающие здоровью и безопасности граждан, и их последствия; состояние здоровья, санитарии, демографии, миграции, образования, культуры, социального обеспечения, экономики, сельского хозяйства, а также криминогенная обстановка; совершение террористических актов; состояние экологии, пожарной безопасности, а также санитарно-эпидемиологическая и радиационная обстановка; льготы, компенсации и льготы, предоставляемые государством физическим и юридическим лицам; нарушения прав и свобод человека и гражданина и т.д.
163. 29 сентября 2016 года⁵¹ Министерство информации учредило Комиссию по вопросам доступа к информации (далее – Комиссия) и утвердило ее состав, который, как сообщается, состоит на 70% из представителей гражданского общества и на 30% из государственных учреждений и возглавляется Министром информации и общественного развития. Согласно Положению о Комиссии⁵², основными задачами Комиссии являются: 1) разработка предложений по вопросам доступа к информации; 2) совершенствование законодательства в сфере доступа к информации; 3) вопрос сокращения избыточного документооборота за счет размещения информации в открытом доступе; 4) обеспечение информационной открытости обладателями информации. Состав Комиссии утверждается приказом Министра информации и общественного развития. Власти сообщают, что за последние три года состав Комиссии был расширен за счет включения представителей гражданского общества (согласно рекомендации ОЭСР). В настоящее время Комиссия состоит из 26 членов⁵³ с неограниченным сроком полномочий⁵⁴. Власти указывают, что открытые заседания Комиссии транслируются в прямом эфире на официальном интернет-ресурсе и (или) в

⁵¹ Приказом № 180 Министра информации и коммуникаций «О некоторых вопросах Комиссии по доступу к информации».

⁵² Утверждена Постановлением Правительства № 1175 от 31 декабря 2015 года.

⁵³ С полным составом Информационной комиссии можно ознакомиться (на русском языке) по следующей ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/documents/details/251570?directionId=451&lang=ru>

⁵⁴ Член Комиссии может быть исключен по одному из оснований пункта 10 Положения о Комиссии.

социальных сетях Министерства. Министр принимает решение о заседаниях и повестке дня Комиссии. В принципе Комиссия собирается каждые три месяца, и ее решения публикуются в Интернете.

164. 23 февраля 2018 года Министр информации и коммуникаций утвердил Типовое положение об уполномоченном лице (подразделении) по взаимодействию со средствами массовой информации, определяющее их функции (например, предоставление пользователям достоверной и необходимой информации по вопросам, относящимся к компетенции и деятельности государственного органа, подготовка интервью, комментариев, публикаций в СМИ, аккредитация журналистов и иных представителей СМИ, организация пресс-конференций, техническая поддержка интернет-ресурса, подготовка ответов на запросы пользователей информации и т.д.)

Прозрачность в принятии решений

165. Относительно общественных консультаций при принятии решений, в соответствии с концепцией «Слышащее государство», предусматривающей привлечение общественности к процессу принятия решений путем обсуждения проектов нормативных правовых актов и проектов бюджетных программ, проекты этих документов размещаются на интернет-порталах «Открытого правительства» («Открытые проекты законодательных актов» и «Открытые бюджеты») для замечаний и предложений. Такой подход реализуется в рамках Концепции развития государственного управления в Казахстане до 2030 года.
166. Кроме того, в Казахстане создан 251 общественный совет при центральных органах, акиматах областей, городов и районов и т.д., в состав которых входит около 4 000 специалистов в различных областях. Эти общественные советы обсуждают, в том числе, проекты бюджетных программ, проекты стратегических планов или программ развития территорий, проекты государственных и правительственных программ, отчеты о достижении целевых показателей и т.п. Основная задача общественных советов – позволить выразить мнение гражданского общества по общественно значимым вопросам и вовлечь его в процесс принятия решений. Общественные советы также представляют собой формы общественного контроля и призваны способствовать прозрачности деятельности государственных органов. В связи с этим согласование проектов нормативных правовых актов в последнее время стало обязательным, что усилило влияние общественности на процесс принятия решений (по данным властей, за четыре года рассмотрено более 20 000 проектов нормативных правовых актов). Кроме того, с 2000 года в регионах реализуется проект «Бюджет народного участия», предусматривающий прямое участие граждан в распределении средств местных бюджетов. Наконец, в настоящее время разрабатывается нормативная база для оформления онлайн-петиций в Казахстане в рамках проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК об общественном контроле». Министерство информации и общественного развития разработало типовой алгоритм действий местных исполнительных органов, позволяющий отражать мнение широкой общественности при принятии решений.
167. Наряду с этим проекты нормативных правовых актов подлежат антикоррупционной экспертизе. С этой целью был создан пул из 125 экспертов, который будет периодически обновляться. На сегодняшний день проведена экспертиза около 4 000 законопроектов и нормативных правовых актов, по результатам которых подготовлено 3 116 заключений, в которых выявлено 9 164 фактора коррупционного риска. Результаты экспертизы отображаются на специальном портале антикоррупционной экспертизы «Сараптама» (www.expertize.kz) с указанием стоимости и заключений по каждому проекту нормативного акта. Согласно уже проведенной экспертизе, секторами, наиболее подверженными

коррупции, являются социальное, финансовое, медицинское, сельскохозяйственное и социальное законодательство.

Оспаривание административных решений

168. Административный акт, действие административного органа или отказ в принятии административного акта могут быть обжалованы в вышестоящий административный орган. При отсутствии вышестоящего административного органа административный орган может быть обжалован в суде. Гражданский процессуальный кодекс регулирует порядок рассмотрения жалоб, в частности, заслушивания всех сторон, изучения обстоятельств дела и обоснования решений. Административный орган наделен полномочиями по сбору доказательств, истребованию необходимых материалов у компетентных органов, вызову понятых и т.д. Предусмотренная ГПК модель административного производства предполагает создание новых специализированных административных судов в крупных городах и областных центрах (а всего 21 суд) для рассмотрения публично-правовых споров, переданных из гражданских судов общей юрисдикции. В то же время существующие административные суды, рассматривающие дела в соответствии с КоАП, будут переименованы в специализированные районные и приравненные к ним суды по делам об административных правонарушениях. Власти указывают, что с принятием нового Административного процедурно-процессуального кодекса были созданы 21 административный суд, 17 судебных коллегий по административным делам в областных и приравненных к ним судах, а в Верховном суде создана новая коллегия по административным делам. За последние полгода в административные суды подано более 14 000 исков, из них по 4 000 дел уже решено в пользу истцов. Одним из нововведений АПК является право на примирение в публично-правовом споре, которое было реализовано в 2021 году в отношении 1 414 дел. Власти сообщают, что более 2 000 истцов отзывали административный иск в связи с решением их вопроса до рассмотрения дела по существу. Кроме того, новый АПК допускает денежные взыскания как инструмент повышения дисциплины сторон административного процесса, которые могут быть применены в отношении физического лица, должностного лица, юридического лица или его представителя, то есть ко всем участникам административного процесса.

Прием на работу, карьера и профилактические меры

169. В соответствии с подпунктом 12) статьи 1 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» государственным служащим является гражданин Казахстана, занимающий оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан государственную должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства.

170. Процедуры отбора и найма на государственные должности регулируются Законом «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года, который определяет две основные категории государственных служащих: корпус «А» и корпус «Б». Согласно подпункту 1) статьи 1 корпус «А» - административные государственные должности управленческого уровня, для которых предусмотрены особый порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы Республики Казахстан, а также специальные квалификационные требования. Подпункт 3) той же статьи гласит, что все остальные административные должности государственной службы относятся к корпусу «Б». Кроме того, государственные органы могут нанимать лиц на основании трудовых договоров.

171. Согласно Правилам проведения конкурса на занятие административной государственной должности корпуса «Б», утвержденные приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по

делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 февраля 2017 года № 40, кандидаты подают документы в кадровую Службу для участия в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы. Служба управления персоналом (кадровая служба) либо лицо, на которое возложено исполнение обязанностей службы управления персоналом (кадровой службы) в течение двух рабочих дней после окончания срока приема документов рассматривает представленные документы на соответствие кандидатов квалификационным требованиям, утвержденным согласно пункту 4 статьи 17 Закона, а также условиям поступления на государственную службу, предусмотренным статьей 16 Закона и принимает решение о допуске участников конкурса к собеседованию.

172. Комплектование корпуса «А» не осуществляется по конкурсу и трудовые договоры по данной категории заключаются сроком на четыре года, если иной срок не установлен законами и актами Президента Республики Казахстан, с возможностью его продления за указанный период не более одного раза.

Этический кодекс, уполномоченные по этике, обучение

Этический кодекс

173. Действует Этический кодекс государственных служащих, утвержденный Указом Президента № 153 от 29 декабря 2015 года. Он направлен на укрепление доверия населения к государственным органам, формирование культуры взаимоотношений на государственной службе и создание атмосферы добропорядочности, а также предупреждение случаев неэтичного поведения государственных служащих. Кодекс определяет общие нормы поведения государственных служащих, нормы поведения во внеслужебное время, поведения в служебных отношениях, а также публичных выступлений, в том числе в средствах массовой информации. По мнению властей, понятие культуры общения, взаимосвязанное с культурой поведения, служит барометром общения между государственными служащими. Признано, что общественное мнение о государственных служащих в определенной степени связано с их поведением во внеслужебное время, в том числе в общественных местах. Вновь нанятые сотрудники ознакамливаются с текстом кодекса в течение трех дней после поступления на службу, чтобы убедиться, что они знакомы с применимыми этическими стандартами.
174. В соответствии с Этическим кодексом государственные служащие обязаны обеспечивать законность и справедливость своих решений, прозрачность процесса принятия решений, повышать свою профессиональную квалификацию, воздерживаться от использования служебного положения для решения личных вопросов или распространения ложной информации, соблюдать служебную дисциплину и воздерживаться от проявления своих религиозных убеждений. Ожидается, что руководители будут подавать пример и обеспечивать соблюдение принципов меритократии и избегать предвзятого отношения к подчиненным, быть справедливыми и объективными в оценке результатов работы и в применении поощрений и наказаний. Ожидается, что подчиненные будут предоставлять достоверную информацию руководителям, информировать руководство и соответствующих уполномоченных по этике о нарушениях Кодекса или дисциплинарных проступках. Кодексом также установлено, что взаимодействие со средствами массовой информации от имени государственных учреждений осуществляется руководителями этих учреждений или иными уполномоченными должностными лицами. Кроме того, ожидается, что государственные служащие будут воздерживаться от публичного раскрытия информации, не подлежащей обнародованию, выражения мнений, противоречащих государственной политике, или неэтичных заявлений. Ожидается также, что в течение месяца они опровергнут любые необоснованные обвинения в коррупции, выдвинутые в их отношении.

175. Некоторые дополнительные положения о моральном и этическом поведении, ожидаемом от государственных служащих, можно найти в главе 8 Закона о государственной службе.

Уполномоченные по этике

176. Положение об уполномоченных по этике утверждено вышеуказанным Указом Президента от 29 декабря 2015 года. В соответствии с данным документом лица, назначенные уполномоченными по этике, оказывают консультативную помощь государственным служащим соответствующих государственных органов по вопросам соблюдения требований законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса, способствуют соблюдению ограничений и запретов, установленных законодательством, рассматривают обращения физических и юридических лиц о нарушении норм служебной этики государственными служащими и выполняют иные функции, установленные в Положении.

177. По информации властей, самостоятельная должность уполномоченного по этике вводится в центральных государственных органах (за исключением правоохранительных и специальных государственных органов, а также Министерства обороны Республики Казахстан), имеющих территориальные подразделения либо территориальные подразделения ведомств, заграничные учреждения, а также в аппаратах акимов областей, городов республиканского значения, столицы. В государственных органах, не имеющих территориальных подразделений, эта функция возлагается на государственных служащих, занимающих руководящие должности. Положение предусматривает, что функции уполномоченного по этике возлагаются на должностных лиц, пользующихся признанием и уважением в своих соответствующих командах. Власти сообщают, что функции уполномоченного по этике возложены на 765 должностных лиц, из которых 30 выполняют эту задачу на освобожденной основе, а еще 735 должностных лиц выполняют эту функцию наряду с другими своими обязанностями.

Подготовка

178. Академия государственного управления при Президенте является высшим учебным заведением со специальным статусом, осуществляющим подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Академия и ее филиалы осуществляют информационно-разъяснительную работу по вопросам соблюдения законодательства о государственной службе и норм служебной этики. Так, Академия ежегодно проводит обязательные для государственных служащих обучающие семинары по вопросам этики и антикоррупционной культуры. В качестве примера упоминаются семинары, проведенные в течение 2020 года по таким темам, как «Добропорядочность, антикоррупционная культура», «Антикоррупционное управление и комплаенс», «Антикоррупционная экспертиза правовых актов», «Этика и Добропорядочность» и др. Аналогичные темы были освещены на тренингах в 2021 году. Кроме того, курсы повышения квалификации для лиц, назначенных на руководящие должности (бывший корпус «Б»), включают тему «Добропорядочность. Антикоррупционная культура», продолжительностью шесть академических часов. На курсах повышения квалификации для впервые поступающих на государственную службу тема «Этика и Добропорядочность» проводится в течение четырех академических часов. Кроме того, Агентство по противодействию коррупции и его территориальные департаменты также проводят разъяснительную работу для государственных служащих.

Положение о подарках

179. Государственным служащим не разрешается получать подарки (статья 509 Гражданского кодекса в редакции 2020 года), независимо от их стоимости или характера. До внесения этих поправок простые подарки «незначительной» стоимости были допустимы, если они не были

предоставлены в обмен на выполнение государственным служащим своих государственных функций или иное коррупционное поведение. Поправки также запрещают членам семей государственных служащих получать подарки (иные блага или услуги), если такие подарки предоставляются в обмен на выполнение государственным служащим своих функций. В этих целях к членам семьи относятся супруг(а) должностного лица, родители, дети (в том числе дети старше 18 лет) и иждивенцы, постоянно проживающие с должностным лицом.

180. В соответствии с Законом о противодействии коррупции (п. 6 статья 12) и Законом о государственной службе (пп. 17 п. 1 ст. 5), подарки, полученные без ведома должностных лиц и (или) членов их семей, а также полученные с нарушением правил, должны быть переданы уполномоченному органу по управлению государственным имуществом в течение семи календарных дней со дня их получения или со дня, когда должностному лицу стало известно о получении подарка. В соответствии со статьей 216 Закона о государственном имуществе такие подарки, за исключением подарков, присуждаемых за трудовые и иные заслуги, считаются подарками государству. Порядок передачи государственным служащими подарков государству установлен Правилами учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (поступившего) в собственность государства, утвержденными постановлением Правительства.
181. Незаконное получение подарков или иных благ/выгод государственным служащими и лицами, выполняющими государственные функции при исполнении своих служебных обязанностей, влечет за собой уголовную, административную или дисциплинарную ответственность. В частности, ответственность лиц, выполняющих публичные функции, за незаконное получение подарков установлена ст. 366 УК (получение взятки), ст. 677 КоАП (получение неправомерного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение публичных функций либо приравненным к нему лицом) и статьей 44 Закона о государственной службе (дисциплинарные проступки и взыскания). Согласно статье 366 ГК, если стоимость подарка, полученного должностным лицом впервые, без предварительного согласования действий (бездействия), ранее совершенных в пользу дарителя, не превышает двух месячных расчетных показателей⁵⁵ (1 МРП = 2 917 тенге – 6 евро), это не будет считаться уголовным преступлением и будет наказываться дисциплинарными или административными санкциями. Если подарок будет стоить более 2 МРП (12 евро), он будет наказуемым по уголовному законодательству. В соответствии с п. 7 ст. 44 Закона о государственной службе получение государственным служащим подарков или услуг может повлечь за собой увольнение его с должности.

Конфликты интересов, несовместимости, декларации об активах и интересах

Конфликт интересов

182. Конфликт интересов определяется как «противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными полномочиями, которое может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению должностных полномочий государственным служащим из личных интересов» (статья 1.17), Закон о государственной службе). Другое определение конфликта интересов дано в Законе о противодействии коррупции (статья 1.5), как: «противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных и их должностных

⁵⁵ МРП: Месячный расчетный показатель (МРП) для расчета пособий и других социальных выплат, а также штрафов, налогов и других сборов в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

полномочий, при которых личные интересы этих лиц могут привести к неисполнению и (или) ненадлежащему исполнению ими своих должностных обязанностей».

183. Статья 15 Закона о противодействии коррупции прямо запрещает лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним, исполнять служебные обязанности при наличии конфликта интересов. Эта статья также возлагает на таких лиц обязанность принимать меры по предотвращению и разрешению ситуаций конфликта интересов. Они 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. Аналогичный запрет и обязанность предотвращать и разрешать конфликты интересов закреплены в статье 51 Закона о государственной службе. Пунктом 3 настоящей статьи установлено, что непосредственный руководитель или руководство государственного органа обязаны своевременно принимать меры по предупреждению и урегулированию конфликта интересов, как только стало известно о нем от государственного служащего, либо стало известно о нем из иных источников, в том числе также путем: передачи поручения другому государственному служащему; изменение служебных обязанностей государственного служащего в ситуации потенциального конфликта интересов; принятие иных мер по устранению конфликта интересов. Эта статья также устанавливает дисциплинарную ответственность для государственного служащего, его непосредственного руководителя или руководителя соответствующего государственного органа за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, о которых им было известно.
184. В соответствии с п. 1-1 ст. 14 Закона о противодействии коррупции кандидаты на государственную должность или должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ней функций, должны письменно уведомить руководство организации, в которую они претендуют, об их близких родственниках, супругах и (или) свойственниках, работающих в этой организации.

Несовместимость

185. В законодательстве предусмотрены гарантии предотвращения злоупотребления властью в личных, групповых и иных неслужебных интересах. Так, статья 12 Закона о противодействии коррупции устанавливает ограничения, применимые к лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним (кроме кандидатов в Президенты, депутаты Парламента, депутаты маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также члены выборных органов местного самоуправления). Ограничения включают участие в деятельности, несовместимой с выполнением государственных функций; недопустимость выполнения службы (работы) совместно с близкими родственниками, супругами и родственниками по закону; использование служебной и иной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения материальных и нематериальных выгод и преимуществ; принятие подарков в связи с исполнением служебных обязанностей в соответствии с законодательством Казахстана.
186. Кроме того, власти ссылаются на статьи 14 и 16 Закона о противодействии коррупции, которые запрещают государственным служащим и приравненным к ним лицам самостоятельно участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если эта задача не входит в их должностные обязанности в соответствии с законом; продвигать материальные интересы организаций или лиц путем злоупотребления своими служебными полномочиями в целях получения имущественных или иных выгод; 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 (обыкновенных акций в размере, не превышающем пяти процентов от общего количества голосующих акций организаций) на организованном рынке ценных бумаг; заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

187. Ожидается, что должностные лица, имеющие отношение к этим ограничениям, подтвердят свое согласие с этим ограничением в письменной форме. Несоблюдение ограничений может привести к отказу в назначении или снятию с должности. Несоблюдение ограничений может быть основанием для увольнения с государственной службы или применения других соответствующих мер.

Декларация об активах и интересах

188. В 2021 году в Казахстане введены новые правила декларирования доходов и имущества, которые планируется внедрять постепенно. С 1 января 2021 года подача таких деклараций обязательна для государственных служащих, занимающих ответственные государственные должности (например, должности, установленные Конституцией и другими законами), которые выполняют функции и полномочия государственных органов, включая депутатов, судей и должности государственной службы корпуса "А". Подача деклараций также становится обязательной для должностных лиц, уполномоченных выполнять государственные функции, и приравненных к ним лиц; государственных служащих; депутатов маслихата; кандидатов на выборы Президента Казахстана; акимов городов областного значения, членов выборного органа местного самоуправления; работники органов местного самоуправления и т.д.
189. С 1 января 2023 года обязанность по представлению деклараций о доходах и имуществе будет расширена и будет распространяться на работников государственных учреждений и их супругов, а также работников квазигосударственного сектора и их супругов. С 1 января 2024 года эти декларации должны будут подавать руководители и учредители частных юридических лиц и их супруги, индивидуальные предприниматели и их супруги. Наконец, с начала 2025 года все остальные категории граждан будут обязаны подавать декларации.
190. С 1 января 2021 года декларации должны подаваться по стандартной форме (№ 250), озаглавленной «Декларация об активах и обязательствах физических лиц», целью которой является декларирование следующих предметов, находящихся в Казахстане или за рубежом:
1. имущество, права и (или) сделки с которым подлежат государственной или иной регистрации в компетентном органе иностранного государства в соответствии с законодательством иностранного государства: недвижимое имущество, земельные участки и (или) земельные доли, воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, суда смешанного (река-море) плавания; транспортные средства, специальное оборудование и (или) прицепы; денежные средства на банковских счетах в иностранных банках за пределами Казахстана в сумме, которая в общей сложности превышает 1000-кратный МРП, установленный по состоянию на 31 декабря отчетного налогового периода для всех банковских депозитов;
 2. имущество в Казахстане и (или) за его пределами: доля в жилом доме по соглашению долевого участия в жилищном строительстве; доля участия в уставном капитале юридического лица, созданного за пределами Казахстана; ценные бумаги, производные финансовых инструментов (за исключением производных финансовых инструментов, исполнение которых происходит путем приобретения или реализации базового актива); инвестиционное золото; объекты интеллектуальной собственности, авторские права;

денежные средства в размере, не превышающем 10 000 МРП, установленного по состоянию на 31 декабря года, предшествующего году представления декларации; задолженность других лиц (дебиторская задолженность) и (или) задолженность перед другими лицами (кредиторская задолженность), за исключением задолженности перед банками и аналогичными организациями.

191. С 2022 года вводится другая, дополнительная форма декларации по форме № 270 «Доходы и имущество физических лиц», представляемая ежегодно по состоянию на 31 декабря отчетного налогового периода, который начинается с года, следующего за год подачи декларации об активах и обязательствах. Таким образом, начиная с 2022 года лица, подавшие декларации по форме № 250, будут также сдавать декларации по форме № 270. Содержание данной декларации охватывает:

- 1) доходы, полученные в течение календарного года, в том числе за пределами Казахстана;
- 2) налоговые вычеты;
- 3) приобретение и (или) отчуждение, и (или) получение на безвозмездной основе имущества, подлежащего государственной или иной регистрации, а также имущества, права и (или) сделки с которым подлежат государственной или иной регистрации, в том числе за пределами Казахстана;
- 4) требование о зачете и возврате суммы превышения по индивидуальному подоходному налогу, в том числе в случае применения налогового вычета, определенного статьей 351 НК РК, с указанием согласия физического лица на представление сведений банковскими учреждениями о расходах физического лица на погашение процентов по ипотечным жилищным кредитам, полученным на приобретение жилья в Казахстане;
- 5) деньги на банковских счетах в иностранных банках за пределами Казахстана в сумме, превышающей в совокупности 1000-кратный размер МРП, действующих на 31 декабря отчетного периода;
- 6) имущество, находящееся в собственности физического лица по состоянию на 31 декабря отчетного периода: недвижимое имущество, подлежащее государственной или иной регистрации (учету), либо права и (или) сделки, подлежащие государственной или иной регистрации (учету) в уполномоченном органе иностранного государства; ценные бумаги, эмитенты которых зарегистрированы за пределами Казахстана; доля участия в уставном капитале юридического лица, зарегистрированного за пределами Казахстана;
- 7) долги других лиц (дебиторская задолженность) и (или) долги перед другими лицами (кредиторская задолженность), за исключением долгов перед банками и иными организациями, осуществляющими банковские операции.

192. Кроме того, в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 634 Налогового кодекса физические лица должны указывать в декларации о доходах и имуществе источники покрытия расходов на приобретение в отчетном налоговом периоде следующего имущества, в том числе за пределами Казахстана:

- 1) недвижимое имущество, подлежащее государственной или иной регистрации, а также имущество, права и (или) сделки с которым подлежат государственной или иной регистрации;
- 2) автомобили и прицепы, подлежащие государственной регистрации;
- 3) доли участия в уставном капитале юридического лица;
- 4) ценные бумаги;
- 5) инвестиционное золото;
- 6) производные финансовые инструменты (за исключением производных финансовых инструментов, исполнение которых происходит путем приобретения или продажи базового актива);
- 7) доли участия в жилищном строительстве.

Ротация

193. Ротация государственных служащих регулируется в основном Правилами и сроками ротации административных государственных служащих и должностей административных государственных служащих, подлежащих ротации, от 2015 года. К целям ротации относятся: 1) повышение эффективности деятельности государственных органов, развитие городов областного значения, районов областей и районов в городах; 2) предупреждение коррупционных правонарушений; 3) эффективное использование профессионального и управленческого опыта государственных служащих; 4) повышение квалификации и совершенствование управленческих компетенций государственных служащих. Правила, в частности, предусматривают, что ротация, связанная с переездом в другую местность, может осуществляться только с согласия соответствующего государственного служащего, если у этого лица нет личных причин отказа от переезда. (например, родительские обязанности и т. д.)
194. Обе категории государственных служащих «корпуса А и Б» могут подлежать ротации. Ротация корпуса «А», назначаемого Президентом Республики Казахстан, осуществляется по представлению Руководителя Администрации Президента. Плановая ротация служащих корпуса «А» осуществляется уполномоченным лицом по представлению Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. Ротация сотрудников корпуса «Б» проводится каждые три года. В случае письменного отказа государственного служащего от ротации, срок пребывания в этой должности может быть продлен еще на три года, по истечении которых государственный служащий подлежит обязательной ротации. Ротация государственных служащих корпуса «Б» осуществляется по плану, подготовленному службой управления персоналом.

Сообщение о коррупции

195. Статья 24 Закона о противодействии коррупции предусматривает, что любое лицо, располагающее информацией о коррупционном правонарушении, обязано информировать об этом подразделение или уполномоченный орган по противодействию коррупции. Аналогичным образом, Закон о государственной службе устанавливает обязанность государственных служащих сообщать о возможных коррупционных ситуациях (статья 52, пункт 3). Кроме того, в этих положениях указано, что в случае получения государственным служащим информации о коррупционной ситуации он обязан принять необходимые меры для предотвращения и прекращения такой ситуации и незамедлительно письменно уведомить об этом вышестоящего руководителя. Государственный служащий также обязан незамедлительно письменно сообщить указанным лицам и органам, если он подвергнулся склонению к совершению коррупционных правонарушений т.п. Руководство государственного органа обязано в месячный срок со дня получения такой информации, принять соответствующие меры, в том числе путем организации проверок и направления обращений в уполномоченные органы (статья 52, пункт 3, подпункт 2 Закона о государственной службе). Каждый государственный орган также самостоятельно проводит внутренний анализ коррупционных рисков наряду с процедурой внешнего анализа коррупционных рисков, проводимой Агентством по борьбе с коррупцией.
196. С другой стороны, статья 439 КоАП устанавливает административную ответственность за предоставление заведомо ложных сведений о коррупционном правонарушении, влекущую за собой штраф в размере 20 МРП для физических лиц (около 120 евро), а повторное нарушение наказывается штрафом в размере 40 МРП (около 240 евро). Согласно статьям 439 и 805 Кодекса об административных правонарушениях, решение о возбуждении дела об административном правонарушении принимает прокурор. Бремя доказывания лежит на

прокуратуре (статья 766), при этом лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, также вправе представить оправдательные доказательства (статья 744). Согласно части 1 статьи 684 КоАП РК рассмотрение дел, предусмотренных статьей 439 Кодекса, отнесено к подсудности судам первой инстанции (районным, городским судам, специализированным административным судам по делам об административных правонарушениях). преступления). Определение суда первой инстанции о привлечении лица к ответственности по статье 439 КоАП РК может быть обжаловано в областной суд и Верховный суд.

Защита осведомителей

197. Государственные служащие, сообщившие о возможном коррупционном правонарушении, имеют право на защиту в соответствии с пунктом 4 статьи 52 Закона о государственной службе, которая гласит, что руководство государственного органа обязано принять меры по защите государственного служащего, сообщившего о случаях коррупционного правонарушения, а также в случае склонения его к совершению данного правонарушения. По поручению Президента с 2020 года Агентство по противодействию коррупции готовит закон о введении системы защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. В настоящее время проходит научную экспертизу и согласование с государственными органами законопроект об улучшении защиты лиц, сообщающих о коррупции.
198. К разоблачителям также могут применяться меры защиты, предусмотренные статьей 97 УПК о мерах безопасности потерпевших, свидетелей, подозреваемых и иных лиц, участвующих в уголовном процессе. В данной статье предусмотрены меры по обеспечению безопасности свидетелей, подозреваемых и иных лиц, участвующих в уголовном процессе, членов их семей и близких родственников. Дополнительные положения, применимые к осведомителям, можно найти в статье 5 Закона 2000 года о государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе. В соответствии с настоящим Законом к лицам, способствующим предупреждению или раскрытию преступлений, могут применяться меры государственной защиты, если в отношении них существует реальная угроза применения насилия или иных запрещенных действий. В соответствии с пунктом 4 статьи 24 Закона о противодействии коррупции сведения о лице, содействующем противодействию коррупции, являются государственной тайной, и разглашение таких сведений влечет за собой установленную законом ответственность.
199. ОГГ была проинформирована о подготовке нового закона о защите разоблачителей.

Дисциплинарные процедуры, санкции

200. Надзор за соблюдением служебной этики государственными служащими осуществляет Агентство по делам государственной службы (Закон о государственной службе). Указом Президента № 152/2015 утверждены Правила наложения дисциплинарного взыскания на государственных служащих (далее – Правила).
201. Дисциплинарная ответственность государственных служащих корпуса «А» рассматривается Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан, либо по ее поручению кадровой комиссией области, города республиканского значения, столицы. Дисциплинарная ответственность государственных служащих, занимающих руководящие должности корпуса «Б» в центральных органах государственной власти, за нарушение этики, в том числе за дисциплинарные проступки и клевету на государственную службу, отнесена к компетенции Комиссии по этике уполномоченного органа по делам государственной службы. Дисциплинарная ответственность государственных служащих на руководящих должностях корпуса «Б» на местном уровне рассматривается Советом по

этике уполномоченного органа по делам государственной службы в областях, городах республиканского значения, столице. Дисциплинарная ответственность в отношении иных категорий государственных служащих рассматривается дисциплинарными комиссиями соответствующего государственного органа.

202. Предусмотрены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, увольнение с занимаемой должности. Власти сообщают, что в течение 2020 года советы по этике провели в общей сложности 174 заседания, рассмотрев 523 дисциплинарных дела. В 200 случаях к государственным служащим были применены санкции за «проступки, дискредитирующие государственную службу»⁵⁶, а еще в 171 случае санкции были наложены за нарушение этического кодекса. Кроме того, с 2019 года непосредственные руководители могут быть отправлены в отставку за недостаточную предупредительную работу в своих организациях. Так, за 2021 г. 9 политических государственных служащих подали в отставку (3 отставки приняты, 5 привлечены к дисциплинарной ответственности), наказаны дисциплинарно 63 административных государственных служащих, 78 сотрудников правоохранительных органов, а также 14 сотрудников организаций квазигосударственного сектора.
203. Согласно информации, предоставленной ОГГ различными представителями, дисциплинарные расследования проводятся отделами кадров соответствующего государственного органа с участием непосредственного руководителя соответствующего государственного служащего. Служебное расследование инициирует руководитель государственного органа, который также принимает решение о составе следственной группы. Дисциплинарное расследование должно быть завершено в течение 10 дней, и его результаты представляются дисциплинарной коллегии, состоящей из начальника учреждения и представителей различных его отделов. Комиссия оценивает факты, вину, последствия деяния, а также соблюдение сроков расследования. Лицо, обвиняемое в правонарушении, может излагать свое мнение, имеет право иметь представителя, знакомиться с материалами, присутствовать, давать объяснения и оспаривать взыскание. Дисциплинарная коллегия может закрыть дисциплинарное дело, если обвинение будет признано необоснованным. Если дисциплинарная коллегия сочтет обвинение обоснованным, она вынесет рекомендацию начальнику учреждения о возможном наказании. Глава учреждения может наложить предложенное взыскание или попросить коллегию пересмотреть свою рекомендацию. Указанный государственный служащий может обжаловать наложенное взыскание в административный орган или суд в порядке, предусмотренном статьей 46 Закона о государственной службе. По данным властей, в течение 2020 года было применено около 700 дисциплинарных взысканий, из которых 182 были наложены за нарушение этических норм. Власти уточняют, что нарушение этических норм также влечет за собой дисциплинарную ответственность. Такие дела могут рассматриваться Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан, дисциплинарными комиссиями государственных органов, а также Комиссией по этике Агентства по делам государственной службы и Советами по этике – в зависимости от классификаций и категорий должностей заинтересованных государственных служащих. В случае установления нарушения могут быть применены следующие санкции: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с должности.

⁵⁶ ОГГ отмечает, что в действующем законодательстве нет определения термина "очернение государственной службы". По мнению властей, Кодекс этики гласит, что государственные служащие в официальных отношениях с коллегами должны воздерживаться от обсуждения личных и профессиональных качеств коллег, которые порочат их честь и достоинство в коллективе.

Взаимосвязь дисциплинарных и уголовных процессов

204. Статьей 35 УПК установлено, что органы уголовного преследования и суды при прекращении уголовного дела в десятидневный срок направляют в уполномоченные органы материалы, свидетельствующие о привлечении соответствующего лица к административной или дисциплинарной ответственности. Еще одним инструментом предупреждения коррупции является предусмотренная статьей 200 УПК возможность обращения органа, осуществляющего досудебное расследование, с представлениями в центральные и местные государственные органы. В частности, лицо, осуществляющее досудебное расследование, может принять решение о представлении в соответствующие государственные органы, организации или лицам, выполняющим управленческие функции в этих организациях, установленных в ходе уголовного производства обстоятельств, способствовавших совершению преступления, и представления о мерах по устранению этих обстоятельств. Такие обращения при подаче должны быть рассмотрены соответствующим адресатом (государственным органом, руководителем и т. д.) и на них должен быть дан ответ в течение одного месяца.
205. Согласно Положению о советах по этике, в случаях выявления признаков уголовного или административного правонарушения в действиях работника совет по этике направляет соответствующие документы и материалы в правоохранительные или иные уполномоченные органы в течение трех рабочих дней, о чем также информируется Агентство по борьбе с коррупцией в тот же период. Дисциплинарное взыскание в отношении государственного служащего не освобождает его от иных видов ответственности, предусмотренных законом. Власти уточняют, что дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу (статья 50 Закона о государственной службе), влечет за собой дисциплинарную ответственность только в том случае, если он не содержит признаков уголовного или административного правонарушения. В случае прекращения уголовного дела правоохранительные органы направляют материалы непосредственно в заинтересованный государственный орган для решения вопроса о дисциплинарной ответственности.

Государственные закупки, разрешения и другие административные процедуры и разрешения

Государственные закупки

206. В Казахстане на государственные закупки приходится 6,6% ВВП и 43% государственных расходов (источник: ОЭСР). В целях обеспечения прозрачности бюджетных расходов государственных органов Агентство по противодействию коррупции реализует веб-проект под названием «Интерактивная карта открытых бюджетов» (publicbudget.kz), которая отображает информацию о выделенных бюджетных средствах и позволяет увидеть государственные расходы около 18 000 государственных учреждений. С октября 2020 года также возможно загрузить информацию об организации с портала государственных закупок (<http://www.goszakup.gov.kz>) и отобразить ее на странице бюджета организации.
207. С 1 сентября 2019 года государственные закупки товаров легкой и мебельной промышленности осуществляются у поставщиков, имеющих отраслевой сертификат. Государственные закупки в строительно-монтажных работах осуществляются только среди поставщиков, соответствующих показателям финансовой устойчивости. Кроме того, создана электронная база данных опыта потенциальных поставщиков «Электронный депозитарий», куда потенциальные поставщики будут вносить информацию о выполненных ими работах в строительной сфере за последние 10 лет. Также введен новый вид закупки «Электронный магазин» с целью обеспечения закупок на конкурсной основе за один день,

пилотный проект которого стартовал 1 июня 2020 года. Кроме того, Агентством по противодействию коррупции совместно с Национальной палатой предпринимателей реализуется проект «Единое окно закупок», который позволяет выявлять завышение стоимости закупок на этапе планирования государственных закупок, тем самым предотвращая неэффективное расходование бюджетных средств. Далее Агентство по противодействию коррупции совместно с Национальным центром качества дорожных активов запустило проект «Сапалы жол», который направлен на предотвращение коррупции на всех этапах строительства, реконструкции и ремонта автомобильных дорог.

208. 23 декабря 2020 года Мажилис (нижняя палата Парламента) одобрил в первом чтении поправки в законодательство о государственных закупках (проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок»), направленные на укрепление отчетности по закупкам из единого источника с целью минимизации коррупционных рисков. Проектом вводится обязанность указывать информацию о должностном лице, ответственном за закупку из одного источника, обосновывать причины проведения закупки без конкурса, а также вводить личную ответственность руководителя заказчика за такие закупки.
209. Порядок обжалования регулируется Законом «О государственных закупках» (статья 47), в котором указано, что потенциальный поставщик может обжаловать действия (бездействие), решения заказчика, организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, комиссий, эксперта, единого оператора в сфере государственных закупок, если их действия (бездействие) или решения нарушают права и законные интересы потенциального поставщика. В случае подачи жалобы (не позднее пяти рабочих дней со дня опубликования результатов закупки) заключение договора о закупках приостанавливается до завершения рассмотрения жалобы. Обращения по вопросам государственных закупок рассматриваются в течение десяти рабочих дней со дня истечения указанного выше пятидневного срока. Если потенциальный поставщик не согласен с решением по жалобе, может быть подана дополнительная апелляция в вышестоящий орган. В конечном итоге решения могут быть обжалованы в суде.

Разрешения, аудит и контроль

210. В Казахстане проводятся значительные реформы в области электронного управления, включая электронное лицензирование для всех государственных органов. В соответствии с Законом «О разрешениях и уведомлениях» разрешительные лицензии выдаются по запросу, сделанному через систему электронного лицензирования. Все разрешения, зарегистрированные в системе, доступны для всех государственных учреждений. Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан несет ответственность за соблюдение каждым государственным органом стандартов и сроков выдачи лицензий и выступает в качестве регулятора в сфере государственных услуг. Министерство стремится к дальнейшему упорядочению и сокращению сроков и количества документов, необходимых для получения лицензии. В качестве примера делается ссылка на «адресную справку», ранее выдававшуюся Министерством внутренних дел, которая теперь обрабатывается через систему электронного лицензирования, всего было выпущено около 20 миллионов справок с тех пор, как было предусмотрено это нововведение.
211. Что касается аудитов и проверок, то в Казахстане действует центральный реестр проверок, и никакие проверки вне этого реестра не допускаются. Все проверки утверждаются прокуратурой. С декабря 2019 года в качестве меры по стимулированию малого и среднего предпринимательства введен мораторий на проверки в отношении таких предприятий, который продлится до декабря 2022 года, при этом в этот период в отношении них не

принимается никаких мер по контролю, если нет подозрений в совершении уголовного преступления. В Казахстане также наблюдается снижение налоговых платежей. До окончания моратория могут быть проверены только компании, отнесенные к категории «высокого риска».

212. Государственный аудит в Казахстане осуществляется в форме внутреннего и внешнего аудита⁵⁷. Аттестованных аудиторов 380, из них выездных аудиторов 320 (относятся к корпусу «Б» государственной службы). Комитет внутреннего аудита Министерства финансов осуществляет внутренние проверки всех государственных учреждений и организаций, получающих бюджетные средства. Три этапа внутренних аудитов включают подготовительный этап – объем и сроки, программа; аудит на месте, включая запрос материалов, которые могут быть запрошены до выезда на место; и подведение итогов аудита с принятием решения о том, давать рекомендации или нет.
213. Рекомендации по результатам аудита направляются соответствующему органу и не являются обязательными по закону. Однако «предписание», выданное по результатам проверки, является обязательным, и его несоблюдение может повлечь за собой административную ответственность должностных лиц и юридических или физических лиц в виде штрафа. Результаты проверки можно обжаловать в два этапа: сначала в Комитете по внутреннему аудиту, а затем в Министерстве финансов.
214. Что касается внешнего государственного аудита, то эта задача возложена на Счетный комитет, контролирующий исполнение государственного бюджета, и ревизионные комиссии. Счетный комитет является коллегиальным органом, состоящим из Председателя (предлагаемого Сенатом и назначаемого Президентом) и семи членов, все из которых являются политическими назначенцами, из которых двое назначаются Президентом, трое - *Мажилисом* (нижней палатой Парламента) и три Сенатом (верхняя палата). Счетный комитет имеет три подразделения государственного аудита и 70 аттестованных государственных аудиторов (корпус «Б»). Его мандат распространяется на все учреждения, финансируемые из государственного бюджета, включая государственные компании. На местном уровне внешний аудит осуществляет ревизионная комиссия.
215. Согласно информации, предоставленной властями, по итогам аудиторских мероприятий в 2018 году в правоохранительные органы было передано 728 дел (на сумму 83 642,4 млн тенге), в 2019 году – 465 дел (на сумму 64 192,8 млн тенге) и 251 дело в 2020 году (на сумму 153 274,2 млн тенге). За 9 месяцев 2021 года в правоохранительные органы направлено 210 дел (на сумму 206 010,1 млн тенге) для дальнейшего расследования.

в. Анализ

216. Концепция «Слышащего государства» в настоящее время является краеугольным камнем мер, принимаемых Казахстаном в сфере прозрачности. По мере роста публичных заявлений

⁵⁷ В соответствии со статьей 18 (10) Закона «О государственном аудите и финансовом контроле» органы государственного аудита и финансового контроля, за исключением служб внутреннего аудита государственного учреждения, регистрируют проверки в реестре контроля. Государственный аудит подразделяется на следующие виды: 1) аудит финансовой отчетности – оценка надежности, достоверности финансовой отчетности, бухгалтерского учета и финансового состояния объекта государственного аудита; 2) аудит эффективности – оценка и анализ деятельности объекта государственного аудита на предмет эффективности, результативности, результативности и результативности; 3) аудит соответствия – оценка, проверка соблюдения объектом государственного аудита норм законодательства Республики Казахстан, а также актов субъектов государственного аудита. квазигосударственный сектор, принятый для их реализации. В компетенцию Комитета входит только ежегодный аудит финансовой отчетности и аудит соответствия требованиям. Аудит эффективности проводится Счетным комитетом по контролю за использованием республиканского бюджета, Региональными ревизионными комиссиями и Службами внутреннего аудита.

об открытости правительства усиливаются ожидания широкой общественности в том, что она будет действительно вовлечена и с ней будут консультироваться по вопросам государственной политики. Экономическое развитие также расширяет возможности частного и гражданского сектора по активному участию в подлинных открытых дискуссиях с государственным сектором. Обществу следует понимать как двустороннее – от администрации к гражданам и от граждан к администрации. Если практика противоречит вновь объявленной политике прозрачности, если механизмы консультаций останутся доступными лишь для ограниченного круга лиц, отобранных непрозрачным образом, рост социального недовольства неизбежен.

217. Закон «О доступе к информации» распространяется на государственные учреждения на национальном и местном уровне, а также любые другие субъекты, действующие от их имени, субъекты государственных монополий, субъекты квазигосударственного сектора, а также юридические лица, получающие государственные средства – в отношении к использованию этих средств. Сфера действия Закона «О доступе к информации» распространяется также на юридических лиц в целом, если они владеют информацией, относящейся к чрезвычайным ситуациям, стихийным бедствиям, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и другим факторам, обеспечивающим здоровье и безопасность граждан городов и населенных пунктов и производственных объектов.
218. Комиссия по вопросам доступа к информации была создана в 2016 году министром информации. Власти указывают, что не менее двух третей состава комиссии представлено гражданским обществом, но согласно информации на сайте Министерства информации и общественного развития, в настоящее время половина членов комиссии составляют представители министерств, парламента и других государственных органов.
219. Ответственность за несоблюдение положений законодательства о доступе к информации в основном носит дисциплинарный характер и может быть вызвана неправомерным ограничением доступа к информации (необоснованный отказ, предоставление заведомо ложной информации, необоснованное отнесение общедоступной информации к секретной). Санкция будет применяться к сотруднику по вопросам информации или другим сотрудникам, имеющим ограниченный доступ к информации, руководителем аппарата соответствующего государственного органа. По-видимому, не предусмотрен механизм наказания руководителей учреждений, если они незаконно ограничивают доступ к информации. В попытке предложить решение ситуации, когда доступ к информации ограничен необоснованными решениями руководителей соответствующих государственных органов, что было признано властями пробелом в ходе визита на места, была проведена ежегодная оценка прозрачности государственных органов. Введена в 2017 году. Результаты оценки прозрачности публикуются на платформе электронного правительства. Если результаты оценки будут неудовлетворительными в течение двух и более лет подряд, на руководителя соответствующего государственного органа могут быть наложены санкции по усмотрению Президента Республики Казахстан. Собеседники, с которыми встретилась ОГГ, отметили, что общий доступ к информации постепенно улучшается, а проблемы остаются в основном на местном уровне.
220. Власти сообщили ОГГ, что более 1200 сотрудников по информационным вопросам получили задание облегчить доступ к информации. Некоторые местные органы возложили эту ответственность на сотрудников, которые также отвечают за отношения со средствами массовой информации. Сообщается, что для сотрудников по вопросам информации проводится обучение (в том числе в рамках программы ПРООН и посредством вебинаров), а также практическая и методологическая помощь и рекомендации, предоставляемые Министерством информации и общественного развития. Несмотря на эти шаги,

собеседники, с которыми встретила ОГГ, подтвердили, что практика на местном уровне сильно различается, как и понимание сотрудниками по вопросам информации правил, регулирующих доступ к информации. ОГГ также отмечает, что трудности с доступом к информации отражены в отчете о ходе работы АКС ОЭСР⁵⁸.

221. Хотя ОГГ признает, что законодательство о доступе к информации является довольно подробным и что отрицательный ответ на запрос информации может быть обжалован в административном порядке, ОГГ серьезно обеспокоена неравномерным применением закона соответствующими государственными должностными лицами, как указано выше. Принимая во внимание эту ситуацию, **ГРЕКО рекомендует обеспечить необходимые законодательные и практические меры для улучшения ситуации с доступом к информации на всех уровнях госуправления посредством (i) обучения госслужащих и сотрудников госсектора по вопросам доступа к информации, в частности, в местных исполнительных органах; (ii) введения ответственности за незаконное ограничение доступа к информации.**
222. Прозрачность процесса принятия решений в Казахстане основана на недавно объявленной концепции «Слышащего государства». Сообщается, что 234 общественных совета, в которых работает более 4000 специалистов в различных областях, получают консультации в разных сферах разработки законодательства, включая бюджетной. Что касается реестра экспертов для проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, то остается неясным, на основании каких критериев и кем отбираются эти эксперты, каков срок их полномочий и как они замещаются. Помимо списка из 125 экспертов, которым поручено проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов, похоже, не было введено никаких положений об участии рядовых граждан в процессе принятия решений. Кроме того, после визита на место ОГГ отмечает, что без участия негосударственных субъектов, в частности, гражданского общества и негосударственных СМИ, этот процесс консультаций не имеет смысла, поскольку он не обеспечивает открытого процесса консультаций. Хотя существующие механизмы в некоторой степени открывают путь для гражданского участия в консультациях, до процесса принятия решений необходимо сделать гораздо больше, чтобы обеспечить действительное вовлечение широкой общественности в этот процесс. Кроме того, проекты законодательства и политик должны публиковаться таким образом, чтобы было достаточно времени для проведения таких консультаций. У ОГГ сложилось впечатление, что существующая система недостаточно прозрачна за пределами государственных структур. Следовательно, **ГРЕКО рекомендует проработать и принять комплексные законодательные и практические меры, обеспечивающие прозрачность учреждений госсектора и участие представителей общественности в проведении консультаций при принятии решений госорганами.**
223. К государственным служащим и служащим государственного сектора относятся политические служащие, административные служащие, государственные служащие с особым статусом и работники, работающие по трудовым контрактам. Политические назначенцы, как правило, являются ведущими представителями государственных институтов и менее многочисленны. Административные служащие составляют примерно 90 000 человек, разделенных на две категории – корпус «А» и корпус «Б». Корпус А включает 91 должность, из которых 79 были заняты на момент посещения страны. Это высшие руководители (исполнительных) государственных органов, отвечающие за надзор за выполнением задач сотрудниками, подчиненными им. Сотрудники корпуса «А» назначаются без конкурса, как правило, в качестве руководителей комитетов или руководителей

⁵⁸ Отчет о ходе работы за март 2019 г. по Отчету о четвертом этапе мониторинга в рамках Антикоррупционной сети ОЭСР для Восточной Европы и Центральной Азии (ОЭСР/АКС), доступный по следующей ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-reforms-in-kazakhstan.htm>

аппаратов. Руководитель соответствующего государственного органа представляет кандидатуру на должность корпуса «А» в Правительственную комиссию. Национальный совет (в состав которого входят глава администрации президента и министры) может отклонить назначение, если кандидаты не соответствуют требованиям, предъявляемым к должности и Закону о государственной службе. Дополнительная квалификация для соответствующей должности корпуса «А», составляет не менее шести лет государственной службы, включая два года на руководящих должностях. Служащий корпуса «А» работает в течение четырех лет, которые могут быть в дальнейшем продлены. В отличие от этого, для государственных служащих корпуса «Б» организуется конкурсный отбор на вакантные должности, который включает проверку законодательства, проверку личных качеств и собеседование. Сотрудники с особым статусом также присутствуют в правоохранительных, специальных госорганах и воинской службе.

224. Наиболее значительное число работников государственных органов на центральном и местном уровнях нанимаются на основе трудовых договоров и не подпадают под действие Закона о государственной службе. В ходе визита ОГГ получила противоречивые ответы от представителей государственных органов относительно задач, поставленных перед такими сотрудниками, но, по-видимому, это персонал технической поддержки (водители, уборщики, повара и т. д.). Некоторая информация также свидетельствует о том, что многие из них выполняли задачи государственных служащих. Как представляется, не существует единых правил отбора для этой категории персонала – каждый государственный орган может принять решение о порядке приема на работу. Власти также не смогли указать точное количество сотрудников, нанятых по трудовым договорам, хотя во время визита упоминалась цифра в 1,5 миллиона человек.
225. По мнению ОГГ, необходимо улучшить набор и статус различных должностных лиц и служащих в системе государственного управления. Среди прочего, ситуация создает неопределенность в отношении процедур приема на работу и осведомленности лиц, занятых в органах государственного управления, об их обязанностях в контексте предупреждения и борьбы с коррупцией. В целом, нынешнее отсутствие ясности в отношении процедур найма и обязанностей государственных служащих и лиц, набираемых на основе трудовых договоров, не способствует единообразной политике добросовестности, прозрачности и подотчетности, необходимой для государственного управления, если оно хочет быть эффективно защищено от коррупции. Непрозрачные механизмы управления человеческими ресурсами могут привести к злоупотреблениям и кумовству. Особенно в системах, где руководители несут прямую ответственность за неправомерные действия своих подчиненных, эти дискреционные механизмы могут привести к фаворитизму по отношению к лицам внутреннего круга вместо продвижения системы управления персоналом, основанной на заслугах. Поэтому **ГРЕКО рекомендует (i) установить прозрачные процедуры найма и продвижения на государственной службе на принципах меритократии в отношении всех должностей в системе госуправления; (ii) обеспечить применение антикоррупционных и этических правил (ограничений) ко всем должностным лицам/служащим госсектора, включив политических служащих и работников, принятых на работу по трудовому договору.**
226. Кодекс этики государственных служащих, принятый в 2015 году, охватывает широкую область, касающуюся поведения государственных служащих при исполнении служебных обязанностей и вне их. Тем не менее, его положения предлагают ограниченные рекомендации, когда речь идет о стандартах честности или противодействия коррупции, таких как подарки, несовместимость, конфликт интересов, поскольку они содержат только общие ссылки на антикоррупционное законодательство и законодательство о государственной службе. В этом отношении Кодекс этики выиграет от дальнейшего уточнения и детализации соответствующих стандартов честности, а также рисков коррупции

и их ожидаемого поведения в качестве поставщиков услуг. ГРЕКО рекомендует дополнить **Этический кодекс более подробными положениями в части установления правил поведения госслужащих и работников госсектора в различных рабочих ситуациях (реакция на подарки и другие преимущества, сообщение о коррупции, обработка запросов доступа к информации и др.)**

227. Ожидается, что вновь набранные сотрудники на государственную службу ознакамливаются с содержанием Кодекса этики. Несмотря на то, что некоторые учебные курсы в Академии государственного управления включают темы, связанные с добропорядочностью, не проводятся последовательные начальные обучения этике и борьбе с коррупцией – некоторые тренинги включают уполномоченных по этике, и в конце выдаются сертификаты. В 2018 году были разработаны руководящие принципы, которые включают тематические исследования, основанные на конкретных ситуациях. На практике при выполнении государственной службы возникают этические дилеммы, и если не будут предприняты институциональные усилия для поощрения сотрудников к поиску рекомендаций и обсуждению возникающих проблем, большинство государственных служащих не захотят даже раскрывать свои вопросы о добропорядочности. Поэтому крайне важно обеспечить вводную подготовку для всех новичков на государственной службе, в том числе по вопросам добропорядочности, этики и борьбы с коррупцией, а также предоставить рекомендации и инструменты снижения рисков. Действующей подготовки и руководящих принципов в настоящее время недостаточно. Учитывая отсутствие у них опыта работы в государственном секторе, вновь набранные государственные служащие особенно уязвимы и могут оказаться нарушителями этических норм, если их должным образом не обучат и не направят.
228. Уполномоченные по этике назначаются руководителями государственных органов, которым они также подотчетны. В меньшем количестве государственных органов центрального уровня (29) уполномоченный по этике является государственным должностным лицом, исполняющим обязанности уполномоченного на освобожденной основе. В подавляющем большинстве других государственных органов (735) функция уполномоченного по этике закреплена за сотрудником, который также выполняет другие задачи в рамках того же государственного органа. Следует отметить, что уполномоченные по этике при исполнении своих обязанностей имеют доступ к информации, имеющей значение для расследования (включая личные дела сотрудников соответствующего государственного органа и другую информацию, связанную с государственной службой), а также могут обращаться к другим государственным органам с запросами для разъяснения различных законодательных актов. Если руководитель учреждения не сотрудничает с уполномоченным по этике, последний может уведомить об этом уполномоченный орган по делам государственной службы или его территориальное подразделение, которые могут принять последующие меры. При наличии сомнений в беспристрастности руководителя государственного органа Уполномоченный по этике может действовать самостоятельно. В таких случаях Уполномоченный по этике представляет отчеты в уполномоченный орган.
229. ОГГ считает, что существование уполномоченных по этике следует приветствовать, но они, возможно, могли бы играть более важную роль в предупреждении коррупции и борьбе с ней, если бы не несколько существенных недостатков. Несмотря на обсуждения в ходе визита на место, ОГГ не получила достаточной информации о том, предоставляется ли какой-либо вспомогательный персонал уполномоченным по этике для выполнения их обязанностей. При отсутствии такой поддержки вероятность того, что они будут реактивными, а не проактивными в своей работе, достаточно высока. Далее, необходимая степень самостоятельности уполномоченных по этике ставится под вопрос их иерархическим положением и подчиненностью руководителям соответствующих государственных органов. Гипотетически уполномоченный по этике, подавший жалобу в уполномоченный

территориальный орган на отсутствие сотрудничества со стороны руководителя соответствующего учреждения, вполне может быть освобожден от этой обязанности последним с немедленным вступлением в силу. Необходимость большей функциональной самостоятельности уполномоченных по этике становится особенно показательной, если уполномоченный по этике должен был расследовать предполагаемое нарушение этических правил руководителем государственного органа, которому он подчиняется. ОГГ считает целесообразным всестороннее рассмотрение этих двух аспектов.

230. Деятельность уполномоченных по этике координирует Департамент контроля в сфере государственной службы Агентства по делам государственной службы (АДГС). Уполномоченные по этике два раза в год представляют отчеты в Департамент контроля в сфере государственной службы АДГС и описывают проблемы, возникающие в их соответствующих государственных органах. Согласно этим отчетам, наиболее часто выявляемые уязвимости касаются уровня морального климата в государственных учреждениях, высокой текучести кадров, поскольку создается много госорганов, а некоторые другие ликвидируются, а также отсутствие достаточных полномочий у уполномоченных по этике эффективно выполнять свои задачи, в частности, в отношении ограниченных каналов сообщения о нарушениях (только руководитель аппарата соответствующего государственного органа или АДГС).
231. Ввиду вышеизложенного, ГРЕКО рекомендует (i) ввести курс обучения при вступлении на должность госслужащих и работников госсектора по вопросам добропорядочности, этики и противодействия коррупции на основе обновленного Этического кодекса с целью обеспечения необходимой методической поддержки и минимизации рисков; (ii) повысить независимость, полномочия и компетентность уполномоченных по этике с целью исключения необоснованного давления при выполнении служебных задач.
232. ОГГ принимает к сведению правовые положения о конфликте интересов, применимые к государственному управлению. Власти сообщили, что в течение 2020 года в ходе профилактических проверок государственных органов на государственном и местном уровнях было выявлено 11 случаев конфликта интересов, еще 11 случаев выявлено в первом полугодии 2021 года. Выявленный конфликт интересов включал прием на работу; предоставление земель сельскохозяйственного назначения в аренду; рассмотрение обращений граждан; проведение дисциплинарных и иных комиссий; занятие должностей, подчиненных супругам.
233. ОГГ считает, что управление конфликтами интересов заслуживает улучшения. Пункт 2 статьи 44 Закона о государственной службе квалифицирует «умышленное непринятие мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов» как дисциплинарный проступок. Хотя закон требует, чтобы конфликты интересов выявлялись на ранней стадии и чтобы соответствующие государственные служащие и/или их начальники принимали меры по смягчению последствий, не существует законодательства и механизма для признания недействительными решений, принятых в ситуациях конфликта интересов. Например, контракты могут быть поставлены под угрозу только в том случае, если поведение вовлеченного государственного служащего равнозначно уголовному правонарушению, что в большинстве случаев исключает конфликт интересов. Нынешняя ситуация может свидетельствовать о том, что сокрытие конфликтов интересов, как будто их не было, и продолжение выполнения служебных обязанностей может быть даже выгодным, поскольку единственным потенциальным риском будет дисциплинарное производство, в то время как крупные контракты, заключенные на основании принятых решений в ситуации конфликта интересов вполне может оставаться в силе. Это значительно повышает коррупционные риски и требует решения. ГРЕКО рекомендует совершенствовать законодательство в

области конфликта интересов и несовместимости с целью формирования эффективной системы предупреждения, выявления и реагирования конфликта интересов, предусматривающее систематическое применение эффективных мер реализации такой системы, включая применение необходимых сдерживающих мер ответственности и процедур признания недействительными правовых и других актов, принятых в ситуациях конфликта интересов.

234. ОГГ отмечает, что недавно введенная система декларирования активов, имущества и пассивов еще не работает в полной мере, и поэтому невозможно оценить ее влияние на предотвращение коррупции. Также трудно предугадать, как эти формы деклараций будут взаимосвязаны на практике. Власти рассчитывают, что введение всеобщей налоговой декларации развеет их опасения по поводу значительной доли теневой экономики в стране.
235. В статье 11 Закона «О противодействии коррупции» говорится о декларации⁵⁹ об имуществе и доходах, которую должны представлять в орган государственных доходов претенденты на государственные должности и лица, занимающие государственные должности, а также их супруги и, в случае заявителей, других членов их семей. Эта декларация должна подаваться ежегодно в течение всего срока их полномочий - те, кто уволен с должности, продолжают подавать ее еще в течение трех лет. Обсуждения на месте не позволили ОГГ уточнить, должны ли декларации, требуемые в соответствии со статьей 11 Закона о противодействии коррупции, подаваться в соответствии с формами № 250 и № 270, упомянутыми выше, или по другому образцу. Позже власти указали, что при входе в систему декларирования физические лица подают первичную декларацию об имуществе и обязательствах в органы государственных доходов по форме № 250. Таким образом, с 1 января 2021 года государственные служащие и иные лица, уполномоченные на осуществление государственных функций, лица, приравненные к ним, и их супруги представляют декларации об имуществе и обязательствах не позднее 15 июля 2022 года на бумажном носителе, а не позднее 15 сентября – в электронном виде. Начиная с 1 января 2022 года указанные лица обязаны ежегодно представлять декларацию о доходах и имуществе за отчетный календарный год по форме № 270 в те же сроки, что и для деклараций об имуществе и обязательствах, т.е. 15 июля на бумаге и 15 сентября – в электронном виде.
236. Далее, ОГГ отмечает, что в соответствии с пунктом 11 статьи 11 Закона «О противодействии коррупции» информация о размерах и источниках доходов должностных лиц, занимающих ответственные должности государственной службы, «может быть опубликована». Однако разные собеседники подтвердили, что заявления, сделанные должностными лицами по этой статье, в настоящее время не являются общедоступными. В Законе о противодействии коррупции говорится об административной и дисциплинарной ответственности за нарушение обязательств по декларированию государственным служащими (статья 11, пункт 8), но, по всей видимости, отсутствуют положения, описывающие механизмы

⁵⁹ Эта декларация должна включать следующие пункты (в Казахстане или за рубежом):

- депозиты в банковских учреждениях и ценные бумаги, в том числе за пределами Казахстана, с указанием банковского учреждения, а также финансовые активы, которыми эти лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;
- участие в качестве акционера или учредителя (участника) юридических лиц с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских или иных реквизитов указанных организаций;
- трасты и государства, в которых они зарегистрированы, с указанием соответствующих номеров банковских счетов, если лицо или его/ее супруг(а) является бенефициаром этих трастов;
- наименования и реквизиты иных организаций, имеющих договорные отношения с заинтересованными лицами, соглашения и обязательства (в том числе устные) по содержанию или временному хранению материальных и финансовых средств, принадлежащих данному лицу или его супругу, и превышающие в 1000 раз сумма МРП.

применения этих мер. В соответствии с законодательством проверки своевременности и достоверности деклараций входили бы в компетенцию Комитета государственных доходов. Однако не было представлено информации о порядке проверки, ее объеме в отношении деталей, а также доле деклараций, проверяемых каждый год, в сравнение с общим количеством представленных деклараций. **ГРЕКО рекомендует установить четкие правила по декларированию активов и интересов госслужащих, предусматривающие положения о их раскрытии, систематическую проверку деклараций и применение санкций в случае нарушений с целью сдерживающего эффекта.**

237. Что касается защиты разоблачителей, то действующее законодательство содержит некоторые положения о том, когда такая защита может быть применена, но не содержит подробностей о самом механизме защиты. Более того, действующее законодательство защищает разоблачителей только в случае сообщения ими об уголовных коррупционных правонарушениях, но не, например, об административных правонарушениях или иных правонарушениях, повышающих коррупционные риски. Защита также не срабатывает, если осведомители сообщают о правонарушениях или ненадлежащем управлении в государственном секторе. Что касается средств защиты, предусмотренных УПК, ОГГ отмечает, что они применимы только тогда, когда какое-либо лицо участвует в уголовном процессе в качестве участника, установленного УПК (заявители, свидетели и т. д.).
238. В ходе обсуждений на местах представители различных государственных органов признали в целом слабую защиту лиц, сообщающих о нарушениях, в системе государственного управления, и проинформировали ОГГ о том, что более всеобъемлющее законодательство о защите лиц, сообщающих о нарушениях, находится в процессе разработки. Ввиду вышеизложенного, **ГРЕКО рекомендует улучшить общую защиту осведомителей законодательно и на практике; включить дополнительные меры защиты для лиц, сообщающих о фактах коррупции исходя из добросовестных намерений; установить ответственность лиц, препятствующих процессу защиты осведомителей, и предусмотреть эффективные механизмы для применения этой ответственности на практике.**
239. Сообщается, что процедуры государственных закупок в Казахстане составляют около 8 миллиардов тенге (около 16 миллионов евро) в год. ОГГ сообщили, что самая низкая цена – не единственный критерий, который принимается во внимание при заключении договора о государственных закупках; законодательство также содержит положение об исключении предложений, содержащих демпинговые цены. Один из этапов закупок включает этап предварительного квалификационного отбора для оценки финансовой устойчивости и опыта участников торгов. При оценке финансовой устойчивости учитываются отчисления компании в государственный бюджет за счет корпоративного налога и налога на прибыль. Таким образом, компания, не уплачивающая такие налоги, не может претендовать на участие в процедурах государственных закупок. Компании, не выполняющие свои договорные обязательства, также могут быть занесены судом в черный список.
240. Для оценки предложений создаются комиссии, и неудовлетворенные стороны могут подавать жалобы, в том числе с помощью электронных средств. У отдела государственных закупок есть 10 дней для рассмотрения таких жалоб и принятия решения о том, следует ли оставить решение о закупке в силе или отменить его. По состоянию на июль 2021 года закон требует проведения слушаний до принятия решения. Второй этап процедуры подачи жалобы осуществляется в Апелляционной комиссии, после чего ее решение может быть обжаловано в суде. Договор о государственных закупках может быть подписан только после прекращения процедуры рассмотрения жалоб.

241. Хотя был отмечен прогресс в отношении законодательства о государственных закупках, собеседники, с которыми ОГГ встретилась во время выездной встречи, определили, что этот сектор очень уязвим для коррупции. По словам представителей государственных органов и негосударственных субъектов, внедрение правил вызывает сложности. Как сообщается, предприятия, которые в государственных реестрах объявлены неактивными, выиграли контракты на строительство школ, хотя их следовало вообще исключить из процесса закупок, поскольку они не соответствовали требованиям предварительного квалификационного отбора. Учитывая упрощение регистрации бизнеса и действующий мораторий на контроль малого и среднего бизнеса, для недавно созданного бизнеса или тех, у кого нет надлежащих финансовых возможностей, есть возможность обыграть контракты на закупку со значительными бюджетами.
242. Конфликт интересов является основанием для отказа от участия в процессе государственных закупок. Однако ОГГ сообщили, что мало делается для упреждающего выявления конфликтов интересов на ранних стадиях процесса. Если самоотвод не состоится и станет известен факт конфликта интересов, об этом сообщается в Агентство по противодействию коррупции, и руководитель соответствующего учреждения может принять дисциплинарное взыскание. При этом в случаях выявления конфликта интересов и применения санкций после заключения договора о государственных закупках такой договор может оставаться в силе. ОГГ была проинформирована о трудностях, с которыми столкнулось Агентство по противодействию коррупции, когда ему пришлось участвовать в подозрительных процедурах государственных закупок, в которых участвовали предприятия с хорошими связями. О таких случаях представители гражданского общества также сообщали в Министерство финансов, но, как утверждается, получали очень ограниченный ответ.
243. Дальнейшие инциденты и коррупционные риски могут возникнуть на этапе исполнения контракта, присужденного в рамках процедуры государственных закупок. Например, сообщалось, что многократное увеличение общей стоимости работ, согласованных по контракту, было частым явлением. Это было особенно заметно, когда контракт заключался преимущественно на основе самой низкой начальной цены. Платежи подрядчикам производятся только после получения актов приемки от закупающего органа. В связи с этим ОГГ была проинформирована о случаях, когда выдача актов приема-передачи была связана с коррупцией.
244. Контракты государственно-частного партнерства (ГЧП) также используются для общественных работ, и сообщалось, что после укрепления правовой базы в области государственных закупок к ГЧП стали прибегать чаще. Представители гражданского общества сообщили, что дороги, построенные в рамках ГЧП, могут быть в пять раз дороже, чем дороги, построенные по государственным закупкам (например, ОГГ слышал, что в Алматы стоимость строительства дорог может составлять до 21 млн тенге за километр), а в Нурсултане – 3,5 млн тенге за километр; стоимость строительства железной дороги могла быть еще больше завышена, что некоторые усмотрели в Казахстане как символ коррупции). Утверждается, что школы, построенные в рамках ГЧП, иногда стоили в 10 раз дороже, чем школы, построенные в рамках государственных закупок. Хотя ГЧП является другим механизмом заключения контрактов, в глазах общественности выявленные в этом секторе уязвимые места оказывают побочное воздействие на восприятие процедур закупок в целом. государственных служащих, обрабатывающих процедуры закупок и заключающих контракты, по сравнению с обязанностями и бюджетами заключенных контрактов. Собеседники сообщили ОГГ, что это неравенство настолько очевидно, что почти любой государственный служащий на этом посту подвергнется риску коррупции. **ГРЕКО рекомендует принять дополнительные законодательные и практические шаги для предотвращения коррупции в сфере закупок и инвестиций в госсекторе, включая**

адекватный уровень оплаты труда ответственных лиц, более жесткий механизм контроля за соответствием квалтребованиям, выявления и предотвращения конфликта интересов и обеспечения неукоснительного выполнения контрактов, также предусматривающий возможности аннулирования контрактов в ситуации конфликта интересов.

245. В ходе внутреннего аудита (Министерство финансов), если аудиторы обнаружат признаки возможной коррупции в ходе своей работы, они должны передать информацию в Агентство по противодействию коррупции через центральный аппарат. Однако по запросу правоохранительных органов или суда такая информация может быть передана непосредственно аудитором в региональное отделение. ОГГ сообщили, что аудиторы должны раз в три года проходить курсы переподготовки в Академии государственного управления, которые включают темы по предотвращению коррупции и пропаганде нулевой терпимости к коррупции.
246. Отчеты о внешнем аудите (Счетный комитет) могут быть нацелены на одно или несколько учреждений и нацелены на отраслевой подход к выявлению структурных проблем. По словам представителей властей, наиболее проблемными областями, выявленными в ходе проверок, стали строительство, развитие инфраструктуры и гос.закупки. В целом вклад различных органов аудита в предотвращение и выявление коррупции в Казахстане был довольно ограниченным. Хотя для этого может быть несколько причин, по мнению ОГГ, есть возможности для усиления роли органов аудита в борьбе с коррупцией. быть уместным в данном контексте.

VI. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА И КОРРУПЦИЯ

а. Описание ситуации

Общее определение и конституция

247. Гражданский кодекс, который устанавливает основные правила в отношении юридических лиц, определяет в статье 33 юридическое лицо как организацию, которая преследует получение дохода в качестве основной цели деятельности (коммерческая организация) или не преследует получение дохода в качестве цели и не распределяет никакой чистой доход между сторонами (некоммерческая организация). Коммерческие и некоммерческие организации могут создавать филиалы и представительства, на которые распространяются одни и те же применимые обязательства.

Коммерческий сектор

248. Согласно статье 34 Гражданского кодекса, коммерческие организации могут быть созданы в форме в форме государственного предприятия, хозяйственного товарищества, акционерного общества, производственного кооператива. Определения наиболее важных видов деловых партнерств и компаний следующие:
- Полное товарищество: Товарищество, участники которого в случае недостаточности имущества полного товарищества несут солидарную ответственность по его обязательствам всем имеющимся у них имуществом, признается полным товариществом (статья 63 Гражданского кодекса).
 - Коммандитное товарищество: товарищество, включающее, помимо одного или нескольких участников, которые несут дополнительную ответственность по обязательствам товарищества всем своим имуществом, также одного или

нескольких участников, ответственность которых ограничена суммой вклада, внесенного ими в активы полного товарищества, и которые не участвуют в предпринимательской деятельности товариществ (статья 72 Гражданского кодекса).

- Товарищества с ограниченной ответственностью: товарищество, созданное одним или несколькими лицами, уставный капитал которого разделен на доли, предусмотренные учредительными документами. Минимальный размер уставного капитала составляет 100 МРП (590 евро). Участники товарищества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов (статья 77 ГК). Это наиболее распространенная форма компании для ведения бизнеса в стране, в частности, для иностранных инвесторов – см. также таблицу ниже.
- Товарищества с дополнительной ответственностью: товарищество, участники которого отвечают по его обязательствам своими вкладами в уставный капитал, а при их недостаточности - дополнительно принадлежащим им имуществом в размере, кратном внесенным вкладам. сами по себе (статья 84 ГК РК).
- Акционерное общество: юридическое лицо, выпускающее акции в целях привлечения средств для осуществления своей деятельности, признается акционерным обществом. Акционеры акционерного общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами. (статья 85 Гражданского кодекса). Минимальный размер уставного капитала для создания акционерного общества установлен в размере 50 000 МРП (294 000 евро)
- Производственный кооператив: добровольное объединение граждан на основе членства для совместной предпринимательской деятельности, основанной на личном трудовом участии и содействии членов их имущественных вкладов (ст. 96 ГК РК).

249. Создание коммерческих организаций регулируется Гражданским кодексом, Законом «О хозяйственных товариществах», Законом «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью», Законом «Об акционерных обществах», Законом «О производственных кооперативах», а также другими законодательными актами.

Некоммерческий сектор

250. Некоммерческий сектор включает учреждения, фонды, общественные объединения, потребительские кооперативы, союзы, религиозные объединения и политические партии. Кроме того, законом предусмотрена возможность создания некоммерческих организаций в иной организационно-правовой форме, отличной от вышеуказанных более широких категорий; так обстоит дело, например, с автономными образовательными организациями, коллегиями адвокатов, профессиональными палатами, кооперативами собственников квартир и т. д.

251. Некоммерческий сектор регулируется Гражданским кодексом, Законом «О некоммерческих организациях», Законом «Об общественных объединениях», Законом «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», Законом «О политических партиях», а также другими законодательными актами.

252. В следующей таблице представлен обзор количества коммерческих и некоммерческих организаций в Казахстане за 2017-2019 годы:

	Количество новых юридических лиц, зарегистрированных за календарный год				
	2017	2018	2019	2020	2021
Коммерческие организации	16 525	18 047	21 064	20 385	12 206
Ограниченноое партнерство	15	16	27	23	15
Полное товарищество	10	12	33	31	15
Товарищество с дополнительной ответственностью	5	8	18	17	14
Товарищество с ограниченной ответственностью	16 411	17 920	20 827	20 185	12 069
Акционерные общества	10	12	9	5	7
Акционерные общества с государственным участием	5	7	5	0	3
Государственные предприятия (госпредприятия)	25	26	77	56	34
Государственные предприятия (из них казенные предприятия)	15	16	26	25	15
Производственные кооперативы	29	30	42	43	34
Другие коммерческие организации	0	0	0	0	0
Некоммерческие организации	1 333	1 734	1 987	2 021	1 721
Итого:	17 858	19 781	23 051	22 406	13 927

Регистрация и прозрачность

253. Юридические лица осуществляют свою деятельность на основании (i) устава и учредительного соглашения, (ii) только устава или (iii) устава и письменного решения об учреждении юридического лица, если юридическое лицо создано только одним лицом. В учредительных документах юридических лиц должны быть указаны цели и задачи их деятельности. В уставе должны быть указаны наименование юридического лица, его местонахождение, порядок создания и компетенция его органов, а также положения, касающиеся организации и прекращения его деятельности (статья 41 Гражданского кодекса).
254. Правоспособность приобретается при регистрации (статья 42 Гражданского кодекса). Все юридические лица, созданные на территории страны, подлежат государственной регистрации, независимо от их цели, вида и характера деятельности или членства. Аналогичным образом, филиалы и представительства подлежат регистрации. Препятствия для регистрации юридических лиц установлены статьей 11 Закона «О государственной регистрации юридических лиц» (например, несоответствие учредительных документов, недееспособность учредителя, бездействие, задолженность и т.д.).
255. Что касается коммерческих организаций, то в последние годы в Казахстане были проведены системные реформы, направленные на улучшение делового климата и снижение сложности/бюрократии для предпринимателей. Казахстан вошел в число 25 ведущих стран по ведению бизнеса среди 190 стран в рейтинге DoingBusiness 2020 (Всемирный банк).
256. Отменены регистрационные сборы для малых и средних фирм, а также требования о представлении учредительных уставов/актов для компаний этого типа, сокращены сроки регистрации, а использование печати компании или подтверждение минимального

уставного капитала больше не требуется (хотя власти объясняют, что доля капитала будет проверяться после регистрации Национальным банком и другими регуляторами). В целях содействия развитию бизнеса Казахстан также отменил обязанность нотариально заверять документы компании и подписи учредителей для малых и средних компаний. При этом некоторые сертификационные требования по-прежнему применимы к более крупным компаниям, например, акционерным обществам, а также при регистрации юридического лица с иностранным участием. В случае регистрации юридического лица с иностранным участием дополнительно должны быть представлены следующие документы: легализованная выписка из торгового реестра или иной легализованный документ, удостоверяющий, что учредитель - иностранное юридическое лицо является юридическим лицом по законодательству иностранного государства. страны, с нотариально заверенным переводом на казахский и русский языки; копия паспорта или иного документа, удостоверяющего личность иностранного учредителя, с нотариально заверенным переводом на казахский и русский языки.

257. Регистрация коммерческих организаций осуществляется по принципу «одного окна»: все регистрационные документы представляются в один государственный орган – Государственную корпорацию «Правительство для граждан». До 2019 года система основывалась на бумажном процессе сертификации; в настоящее время заявки на регистрацию могут быть поданы непосредственно в режиме онлайн физическими/юридическими лицами, или, если необходима личная помощь, существуют мультисервисные центры.
258. Для онлайн-регистрации предпринимателям необходима электронная подпись. Помимо индивидуальной электронной подписи учредителей компании, компания также должна получить электронную подпись. Электронное свидетельство о государственной регистрации компании выдается в срок от одного часа (для малых и средних предприятий) до одного дня (для крупных предприятий). На самом деле, регистрация компании может занять всего 15 минут, а электронное свидетельство о регистрации может быть распечатано, скреплено печатью и подписано регистратором одновременно.
259. С 1 января 2018 года при регистрации через электронную площадку можно подавать заявление на постановку на учет по НДС, открытие счета в банке и постановку на учет по обязательному страхованию жизни и здоровья для работников. Кроме того, заявление о постановке на учет по НДС можно подать вместе с заявлением о регистрации, если документы предоставляются лично. Если компания подает заявку на регистрацию плательщика НДС во время регистрации, она получит свидетельство о регистрации плательщика НДС на следующий рабочий день со дня подачи заявки. Компания обязана зарегистрироваться в качестве плательщика НДС, если оборот в течение календарного года превышает 30 000 МРП (около 180 000 евро).
260. Перерегистрация требуется в следующих случаях: (1) уменьшение размера уставного капитала; (2) изменение наименования; (3) изменение состава участников хозяйственных товариществ. Изменения, внесенные в учредительные документы по указанным основаниям, являются недействительными без перерегистрации юридического лица.
261. Некоммерческие организации подлежат регистрации в Министерстве юстиции. Для этих организаций также разрабатывается система «одного окна», но ОГГ сообщили, что этот процесс все еще находится в стадии перехода, главным образом из-за задержек с принятием мер, вызванных пандемическим кризисом COVID-19. Сроки регистрации некоммерческих организаций также больше, чем у коммерческих организаций.

262. Существует единый Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров (который, соответственно, охватывает как коммерческие, так и некоммерческие организации); данные, содержащиеся в Реестре, являются общедоступными.

Ограничения исполнения обязанностей физическими лицами в юридических лицах

263. Уголовный кодекс (статья 50) допускает лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве уголовного наказания, но это применяется только в государственном секторе. Лишение права занимать определенные должности может быть назначено в качестве основной или дополнительной санкции на срок от одного года до десяти лет. В тех случаях, когда этот вид наказания прямо не предусмотрен в Уголовном кодексе, лишение права занимать определенные должности может быть назначена судом, если, в зависимости от характера преступления и его связи с занимаемой должностью или осуществляемой деятельностью, суд сочтет совершенно необоснованным сохранение за исполнителем права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью.
264. Обязательное лишение права занимать определенные должности прямо предусмотрено Уголовным кодексом в отношении коррупционных правонарушений; это пожизненный запрет занимать должности на государственной службе, быть судьей, занимать должности в органах местного самоуправления, Национальном банке Республики Казахстан и его подразделениях, уполномоченном органе по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций, государственных организациях и субъектах квазигосударственного сектора.
265. В трудовое законодательство были внесены поправки, обеспечивающие, чтобы запрет на определенные должности в квазигосударственном секторе распространялся на занятие любой должности и, следовательно, больше не ограничивался только исполнительными функциями, как это было раньше. В случае совершения работником квазигосударственного сектора коррупционного правонарушения трудовой договор расторгается.

Законодательство об ответственности юридических лиц, штрафах и иных мерах

266. К уголовной ответственности могут быть привлечены только физические лица по принципу индивидуальной ответственности за вину. Вопрос об установлении уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения был предметом рассмотрения межведомственной рабочей группы, которая пришла к выводу о преждевременности введения такой возможности в настоящее время. Тем не менее, обсуждение этого конкретного вопроса снова обсуждалось во время оценочного визита. После визита власти указали, что новая Концепция антикоррупционной политики на 2022-2026 годы и План ее реализации включают в качестве конкретной меры усиление ответственности юридических лиц.
267. За предоставление юридическими лицами лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или приравненным к ним лицам незаконного материального вознаграждения, подарков, благ или услуг, предусмотрена административная ответственность, если такие действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. наказуемое деяние (статья 678 КоАП). Применимой санкцией является штраф в размере 750 МРП (около 4 450 евро). Эта санкция может быть усилена за повторные правонарушения, совершенные в течение года, до 1 500 МРП (около 8 900 евро).
268. Согласно Плану действий по улучшению показателей Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума на 2018-2019 годы,

предусматривалось принять меры по внедрению принципов корпоративного управления в частном секторе, в частности, с помощью следующих инструментов:

- Совет по корпоративному управлению при Национальной палате предпринимателей (Атакемен);
- Типовой Кодекс корпоративной этики;
- Концепция Руководящих принципов добросовестного ведения бизнеса в Казахстане;
- Типовая Корпоративная политика в отношении инсайдерской информации⁶⁰.

269. Национальной палатой предпринимателей в 2016 году принята Хартия казахстанских предпринимателей о противодействии коррупции. Она включает в себя перечень принципов для бизнеса по предотвращению коррупции. Она носит добровольный характер и открыта для подписания компаниями, деловыми организациями и профессиональными ассоциациями. Управление бизнес-омбудсмена было создано в 2014 году и наделено широкими полномочиями по защите прав бизнеса и предпринимателей, в том числе в связи с законными исками против государственных или негосударственных субъектов, которые нарушают их права.

Налоговая льгота

270. Налоговое законодательство прямо не предусматривает каких-либо налоговых вычетов в связи со взятками и платежами за упрощение формальностей.

Налоговые органы

271. Налоговые служащие, как и любые другие государственные должностные лица, обязаны сообщать о подозрениях в коррупции своему непосредственному руководителю или правоохранительным органам.

272. Как было описано ранее, в последние годы сотрудничество между ПФР и налоговыми органами укрепилось, в том числе за счет развития совместной деятельности и формулирования процессов обратной связи. Соответственно, налоговые органы предоставляют конфиденциальную информацию (в соответствии с положениями о налоговой тайне) о налогоплательщике без его разрешения в правоохранительные органы по мотивированному запросу, санкционированному следственным судьей или прокурором. Ранее в этом отчете была сделана рекомендация относительно облегчения доступа правоохранительных органов к базе данных банковских счетов (в частности, информации, составляющей налоговую тайну), принадлежащей налоговому органу.

273. В 2020 году Казахстан начал обмен налоговой информацией с другими странами в соответствии с Единым стандартом отчетности ОЭСР по автоматическому обмену информацией о финансовых счетах.

Правила бухгалтерского учета

274. Закон «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» от 28 февраля 2007 г. устанавливает основные правила в этой области. Все юридические лица должны иметь упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации о сделках и событиях (статья 6 Закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности»). Составление отчетов). Учетная документация включает первичные документы, регистры бухгалтерского учета, финансовую отчетность и учетную политику (статья 7 Закона «О бухгалтерском учете и

⁶⁰ См. также [2019 Отчет АКС ОЭСР по Казахстану](#).

финансовой отчетности»). Финансовая отчетность включает 1) бухгалтерский баланс, 2) отчет о прибылях и убытках, 3) отчеты о денежных поступлениях и расходах, 4) отчет об изменениях капитала, 5) пояснительную записку (статья 15 Закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности»). Отчетным периодом для годовой финансовой отчетности является календарный год, начинающийся с 1 января по 31 декабря (статья 18 Закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности»).

275. За халатное ведение бухгалтерского учета может быть назначена административная и уголовная ответственность. Согласно статье 241 УК, нарушение бухгалтерского учета и финансовой отчетности, в том числе использование документов бухгалтерского учета или записей, содержащих недостоверные или неполные сведения, а равно уничтожение документов бухгалтерского учета до истечения сроков их хранения, повлекшее причинение тяжкий ущерб, является уголовным правонарушением, наказывается штрафом в размере до 80 МРП (около 470 евро) либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до 80 часов, либо арестом на срок до 20 суток с последующим лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.
276. В соответствии со статьей 239 КоАП в части нарушения правил ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности, а именно уклонения от ведения бухгалтерского учета, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, представление заведомо ложной бухгалтерской отчетности, отказ от представления бухгалтерской отчетности, составление искаженной финансовой отчетности, сокрытие данных, подлежащих отражению в бухгалтерском учете, а равно уничтожение документов бухгалтерского учета, влечет наложение административных штрафов в размере от 100 МРП до 500 МРП (около 590 евро до 2 950 евро) в зависимости от характера лица или от 200 МРП до 1 000 МРП (около 1 180 евро до 5 900 евро), в случае повторного правонарушения.
277. Статья 276 КоАП также устанавливает санкции за отсутствие бухгалтерского учета и нарушение ведения налогового учета: уведомление о первом нарушении, а при повторном нарушении в течение года – штрафы в размере от 25 до 75 МРП (около 147–442 евро) или от 3% до 10% стоимости неучтенных товаров в зависимости от характера правонарушения и налогоплательщика.
278. Уклонение от уплаты налогов и использование счетов-фактур, содержащих неполные, ложные или неверные данные, являются уголовными преступлениями, наказуемыми штрафом, лишением свободы или иными санкциями (статьи 216, 244 и 245 УК); применимое наказание за административные правонарушения такого характера состоит из штрафов (статья 280 КоАП).

Роль аудиторов, бухгалтеров и других специалистов

279. На бухгалтеров, аудиторов и юристов не возложена конкретная обязанность сообщать о подозрениях в совершении коррупционных правонарушений. Однако Закон «О противодействии коррупции» предусматривает общую обязанность любого лица, располагающего информацией о коррупционном правонарушении, информировать об этом вышестоящее руководство или уполномоченные государственные органы (статьи 23 и 24). Несообщение об особо тяжких преступлениях, таких как дача или получение взятки в размере свыше 10 000 МРП (около 59 000 евро) (часть четвертая статьи 366 и часть четвертая статьи 367 УК), также является уголовным преступлением (статья 434 УК). Кроме того, на этих специалистов возложены особые обязанности по представлению отчетности в

соответствии с законодательством о борьбе с отмыванием денег. Могут применяться правила профессиональной тайны, как объяснялось ранее в этом отчете.

в. Анализ

280. Казахстан стремится к 2050 году войти в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира по ведению бизнеса (Стратегия Казахстана до 2050 года). С 2014 года проводились системные реформы законодательства о предпринимательской деятельности, направленные на ускорение экономического роста, улучшение функционирования государственного и частного секторов и тем самым на привлечение иностранных инвестиций. За последние годы принято семь пакетов законодательных инициатив, направленных на создание благоприятных условий для развития бизнеса. Аналогичным образом, были предприняты усилия в области деловой этики и защиты прав предпринимателей: в 2014 году был создан Офис Бизнес-омбудсмена, и были разработаны различные инициативы для содействия соблюдению антикоррупционного законодательства в бизнес-секторе (например, Предпринимательский кодекс, Антикоррупционная хартия предпринимателей).
281. В Казахстане существует широкий спектр различных юридических лиц, коммерческих организаций (наиболее доминирующей формой являются товарищества с ограниченной ответственностью), а также некоммерческих организаций. Требования к их созданию и прекращению изложены в специальном законодательстве для каждого из различных типов юридических лиц в дополнение к общим применимым положениям, включенным в Гражданский кодекс. Регистрация является обязательным условием для приобретения правоспособности. Для всех юридических лиц, как коммерческих, так и некоммерческих, существует централизованный электронный реестр: Национальный реестр идентификационных номеров предприятий. В нем содержится информация о дате регистрации, учредителях и исполнительных органах, размере уставного капитала, виде деятельности, наименовании, местонахождении и других регистрационных действиях. Этот реестр доступен для общественности через веб-сайт «Открытое правительство» в разделе «Открытые данные».
282. Недавно были приняты меры в отношении процедур регистрации юридических лиц, в частности, путем внедрения системы «одного окна» и использования современных электронных технологий, позволяющих заполнять заявки на месте или в режиме онлайн через портал электронного правительства. Упрощение и рационализация регистрационных процедур очевидны. Эта разработка снижает сложность/бюрократию и снижает риски коррупции в процессе регистрации. С другой стороны, упрощение регистрационных процедур может повлечь за собой определенные риски, поэтому также важно обеспечить поддержание и выполнение разумного уровня проверки.
283. Согласно действующей системе, в отношении малых и средних компаний процедура должна быть завершена в течение одного часа (без подачи документов). Процедура регистрации крупных компаний будет завершена за один день⁶¹. Проверки, выполняемые при регистрации, в основном автоматические; они полагаются на информацию, доступную в различных интегрированных базах данных, к которым имеют доступ регистры (например,

⁶¹ Субъекты малого предпринимательства имеют среднюю численность занятых не более 100 человек и/или 300 МРП среднегодового дохода (1 800 евро). К крупным хозяйствующим субъектам относятся предприятия с численностью работников до 250 человек и/или до 3 000 000 МРП со среднегодовым доходом (около 18 млн евро). Средние предприятия лежат между одним и другим типом.

реестр недвижимого имущества, налоговая информация). В связи с этим ОГГ было сообщено, что до 30 государственных учреждений имеют взаимосвязанные базы данных. Проверки в основном касаются личности учредителей и генерального директора, а также адреса юридического лица. Отсутствуют проверки конечных бенефициарных собственников юридических лиц, которые обращаются за регистрацией (и возможных препятствий или ограничений, которые будут применяться к таким лицам в соответствии со статьей 11 Закона «О государственной регистрации юридических лиц»). Отсутствует реестр конечных бенефициарных владельцев юридических лиц. Кроме того, не проводится никаких проверок относительно реальных целей компаний или происхождения и депозита учредительного капитала. Фактически в отношении самого распространенного вида юридического лица: товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО) регистрирующий орган не вправе требовать представления каких-либо дополнительных документов, кроме указанных в законе (ст. 19 Закона о ТОО). Соответственно, государственные органы в процессе регистрации не вправе оценивать цель создания, вид и характер деятельности, а также состав участников данного вида юридических лиц. законодательства об изменении сведений, подлежащих регистрации, должны сообщать представители юридических лиц; однако регистрирующие органы не проводят никаких проверок для обеспечения актуальности информации.

284. ОГГ признает, что актуальность обеспечения полноты и правильности информации, предоставляемой во время регистрации, должна быть сбалансирована с необходимостью быстрой и эффективной системы регистрации, которая должна иметь дело с большим количеством процедур. Однако представляется необходимым провести дополнительный контроль, в частности, в отношении конечных бенефициарных владельцев юридических лиц и возможных препятствий, которым они могут быть подвержены, а также в отношении изменений зарегистрированных данных. В связи с этим, помимо создания реестра конечных бенефициарных собственников компаний, который также должен поддерживаться в актуальном состоянии, усиление полномочий регистрирующих органов, учет информации, имеющейся в других источниках, и более тесное сотрудничество с налоговыми органами могли бы дополнительно усилить контроль в этой области. Обсуждая этот конкретный момент с властями, они сами согласились с их ограничениями по отслеживанию всей цепочки владения компаниями, чтобы избежать использования подставных компаний. Следовательно, **ГРЕКО рекомендует (i) принять меры для усиления контроля в системе регистрации юридических лиц с акцентом на установление лиц, стоящих за юридическим лицом, его реальной цели и другой информации, необходимой для регистрации, включая стадии внесения изменений; (ii) создать реестр бенефициарных собственников.**
285. Что касается ограничений на выполнение функций в юридических лицах, согласно действующей системе лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве уголовной санкции применяется только в государственном (и квазигосударственном) секторе, а не в частном секторе. Применительно к коррупционным правонарушениям обязательное отстранение прямо предусмотрено Уголовным кодексом в виде пожизненного запрета занимать должности государственной службы, быть судьей, занимать должности в органах местного самоуправления, Национальном Банке Республики Казахстан и его ведомствах, уполномоченном органе по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций, государственных организациях и субъектах квазигосударственного сектора (статья 50 ГК). В отношении физических лиц, признанных виновными в коррупционных правонарушениях, не предусмотрено никаких ограничений на занятие руководящих должностей или осуществление предпринимательской деятельности в частном секторе. Дисквалификация также возможна в частном секторе, включая ограничения на руководящие должности в юридических лицах, особенно после осуждения за тяжкие коррупционные преступления. Это

не относится к индивидуальным предпринимателям (самозанятым лицам). Подобные меры сыграли бы важную роль в предупреждении и наказании за коррупционные правонарушения. Поэтому, **ГРЕКО рекомендует ввести законодательные положения, позволяющие накладывать ограничения на занятие руководящих должностей в юридических лицах осужденными за тяжкие и особо тяжкие коррупционные преступления.**

286. В настоящее время ответственность юридических лиц за уголовные правонарушения в Казахстане не предусмотрена. Власти указали на административную ответственность, установленную КоАП, которая относится только к активному взяточничеству в государственной сфере (статья 678 КоАП). Дела, связанные с отсутствием надзора или контроля со стороны физического лица, занимающего руководящую должность, не распространяется на юридическое лицо, которое сделало возможным совершение преступления. Кроме того, ОГГ отмечает, что в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях юридические лица несут административную ответственность за административные правонарушения, но не за уголовные правонарушения. Кроме того, ОГГ отмечает, что применимой санкцией является штраф в размере от 750 МРП (около 4 450 евро) до максимальной суммы 1 500 МРП (около 8 900 евро) за повторные правонарушения, совершенные в течение года. Согласно предоставленной информации, в период 2018-2021 гг. штрафы применялись только в трех случаях. К юридическому лицу, осужденному за это преступление, не может быть применено никакое другое наказание. Следовательно, действующая система не обеспечивает всеобъемлющей и адекватной корпоративной ответственности за коррупционные правонарушения, а штрафы, которые могут быть наложены, не могут быть оценены как эффективные, пропорциональные или оказывающие сдерживающее воздействие. ОГГ отмечает, что необходимость введения административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения признается в новой Концепции антикоррупционной политики на 2022-2026 гг. по этому поводу еще не было сделано, в том числе о виде ответственности (уголовная/административная/гражданская), которая будет применяться к юридическим лицам, и диапазоне доступных санкций. **ГРЕКО рекомендует принять необходимые законодательные меры, чтобы установить адекватную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и обеспечить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции.**
287. Налоговое законодательство предусматривает перечень расходов, не подлежащих вычету, в части налогообложения доходов корпораций (статья 264 Налогового кодекса). В соответствии с действующими положениями налоговый вычет допускается только в отношении документированных операций. Не существует специального положения, прямо запрещающего вычет из налогов незаконных платежей или расходов, понесенных в результате уголовного преступления. Во время странового визита налоговые органы заявили, что расходы, связанные с ложными счетами-фактурами без фактического выполнения работ, оказания услуг или доставки товаров, не принимаются. Однако, по мнению ОГГ, для однозначного обеспечения того, чтобы налоговое законодательство способствовало эффективной борьбе с коррупцией, нынешней системе было бы полезно быть более настойчивой и точной. **Таким образом, ГРЕКО рекомендует прямо запретить в законодательстве налоговые вычеты за «платежи за упрощение формальностей», взятки и другие расходы, связанные с коррупцией.**
288. На должностных лиц налоговых органов распространяется общая обязанность всех государственных должностных лиц сообщать правоохранительным органам о подозрениях в коррупции, выявленных в пределах их компетенции. В примечании отмечается, что налоговые органы, по-видимому, недостаточно осведомлены о важной роли, которую они могут играть в предупреждении, выявлении и сообщении о коррупционных

правонарушениях. Никакой специальной подготовки или руководящих принципов для сотрудников налоговых органов в этой области не проводилось. ОГГ считает, что участие налоговых органов в оперативной антикоррупционной деятельности может быть усилено. Кроме того, налоговые органы объяснили, что налоговый контроль уделяет особое внимание счетам-фактурам, а именно для выявления ложных счетов-фактур. Однако минимальный оборот в течение календарного года, который считается обязательным для регистрации в качестве налогоплательщика НДС, составляет 30 000 МРП (около 178 000 евро), что представляется слишком высоким для этой цели (статья 82, Налогового кодекса). Кроме того, согласно Указу Президента, с декабря 2020 года контроль на местах в отношении микро и малых компаний приостанавливается сроком на три года, если нет подозрений в совершении уголовных преступлений. Еще раз, по мнению ОГГ, налоговые органы могут сыграть решающую роль в выявлении и предотвращении незаконного использования компаний для прикрытия незаконной деятельности, особенно в результате коррупции и других связанных с ней преступлений. **С учетом вышеизложенного ГРЕКО рекомендует налоговым органам разработать правила или методические рекомендации и проводить регулярное обучение сотрудников по вопросам выявления подозрений о коррупционных правонарушениях и сообщения о них компетентным правоохранительным органам.**

289. Правонарушения в области бухгалтерского учета, такие как составление или использование счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или записи, содержащей ложную или неполную информацию, а также незаконное непроведение записи о платеже, признаются уголовными и/или административными правонарушениями. По мнению ОГГ, санкции, а именно пределы штрафов, предусмотренные за нарушение обязательств по бухгалтерскому учету (в частности, в соответствии со статьей 241 УК, а также статьями 239 и 276 КоАП), слишком малы, чтобы считаться эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие. Кроме того, предусмотренные статьей 241 УК штрафы за учет правонарушений, повлекших крупный ущерб гражданам, организациям или государству, меньше, чем штрафы, установленные статьей 239 КоАП за административные правонарушения предположительно менее тяжкого характера. Далее, статья 241 УК предусматривает уголовную ответственность за уничтожение документов бухгалтерского учета до истечения срока их хранения, однако, согласно информации, предоставленной ОГЭ, в действующих правилах бухгалтерского учета не указывается период времени, в течение которого эти документы должны храниться. **ГРЕКО рекомендует (i) законодательно ввести минимальный период времени хранения данных бухгалтерского учета в частном секторе; (ii) пересмотреть и ужесточить санкции за правонарушения в сфере бухгалтерского учета с позиции эффективности, соразмерности и сдерживающего эффекта.**
290. Что касается шагов, предпринятых для привлечения бухгалтеров, аудиторов и других консультантов к вопросам предотвращения коррупции и отмывания денег, ПФР проделали важную работу, выпустив инструкции по применению системы ПОД-ФТ. Однако во время визита на место у ОГГ сложилось впечатление, что специалисты недостаточно осведомлены об особенностях коррупционных правонарушений и что необходимо сделать больше для повышения их роли в выявлении и сообщении о подозрениях в этих конкретных преступлениях. Количество отчетов от некоторых из этих специалистов в ПФР в период 2018-2020 гг. довольно низкое, особенно от бухгалтерских организаций и профессиональных бухгалтеров (только один) и юристов (ни одного). Обязанность сообщать в соответствии с законодательством о борьбе с коррупцией и отмыванием денег противоречит обязательству соблюдения профессиональной тайны и объему привилегий клиента, особенно в отношении адвокатов, как уже объяснялось. ОГГ подтверждает свою твердую позицию в отношении необходимости дальнейшей поддержки, поощрения и усиления участия бухгалтеров, аудиторов и юристов в раскрытии фактов коррупции. Рекомендация по этому поводу уже

была выпущена, и ОГГ надеется, что соответствующие профессиональные объединения бухгалтеров, аудиторов и консультантов/юристов примут участие и, при необходимости, усилят выполнение этой рекомендации.

ВЫВОДЫ

291. Коррупция в Казахстане признана серьезной проблемой, укоренившейся в различных секторах, учреждениях, государственных органах и других государственных и частных сферах. Тем не менее, практически нет надежных источников информации, позволяющих установить фактические масштабы коррупции. Несовершенство антикоррупционной базы, отсутствие реакции при выработке политики и государственный контроль над СМИ являются одними из немногих серьезных проблем, выявленных в ходе оценки. Кроме того, далеко идущие полномочия президента, в том числе по назначениям в судебные органы, прокуратуру и правоохранительные органы, а также по утверждению структурной организации ключевых учреждений в сфере противодействия коррупции, подрывают их независимость и рискуют превратить антикоррупционную систему в целом уязвимы для неправомерного влияния. Являясь органом Совета Европы, ГРЕКО рассматривает принципы плюралистической демократии, верховенства права и защиты прав человека как основные гарантии эффективного предотвращения коррупции и борьбы с ней. Не менее принципиальное значение имеет государственное устройство, основанное на принципе разделения властей и необходимых сдержек и противовесов. В этом отношении необходимы фундаментальные реформы, чтобы приблизить казахстанские институты к антикоррупционным стандартам, которые лежат в основе оценок ГРЕКО.
292. В Казахстане нет недостатка в антикоррупционных инициативах и стратегиях: самая последняя Концепция антикоррупционной политики на 2022-2026 годы, существует специализированное Агентство по противодействию коррупции. Несмотря на то, что борьба с коррупцией имеет сильную перспективу для правоохранительных органов, она также направлена на долгосрочные меры по предотвращению коррупции. Должны последовать дополнительные действия для упорядочения действий и политики по предотвращению коррупции, выходящих за рамки правоохранительных органов. Более того, крайне важно, чтобы при этом было активное участие и достаточно широкое представительство различных секторов, как государственных, так и частных, а также гражданского общества в целом.
293. Что касается иммунитетов государственных должностных лиц, то действующая система особого порядка привлечения к ответственности, касающихся ареста/расследования/судебного преследования некоторых категорий лиц, подлежит пересмотру, в частности, путем обеспечения того, чтобы она не выходила за рамки того, что соразмерно и необходимо в демократическом обществе, и что любое решение по этому вопросу основывается на прозрачных и объективных критериях и, следовательно, не зависит от политических соображений.
294. В целом законодательство об аресте и конфискации в значительной степени соответствует международным стандартам. Также был отмечен прогресс в отношении отмыывания денег. Необходимо сделать больше, чтобы такие специалисты, как бухгалтеры, аудиторы и представители других консультационных профессий, особенно юристы, стали более активно участвовать в выявлении и раскрытии преступлений, связанных с коррупцией и отмыыванием денег.
295. Прозрачность государственного управления в целом слаба, в процессе принятия решений отсутствуют надлежащие консультации с общественностью, а негосударственные субъекты, в частности гражданское общество и негосударственные СМИ, должны быть привлечены

для внесения своего вклада в эту область. Проекты законодательства и политики должны стать предметом гораздо более широких и содержательных общественных консультаций в разумные сроки. Хотя доступ общественности к информации в законодательстве в некоторой степени существует, практическая реализация не работает должным образом, поскольку в настоящее время не существует надлежащего механизма для эффективной борьбы с незаконным ограничением доступа к информации и санкций за это.

296. Многое необходимо сделать для повышения потенциала по предупреждению, выявлению и борьбе с коррупцией в государственном управлении. Важно отметить, что необходимы основанные на заслугах правила и прозрачные процедуры найма и продвижения по службе, которые должны применяться ко всем должностям, поскольку в настоящее время отсутствие таких правил позволяет принимать решения о назначениях и продвижении по службе на основе неправомερных мотивов, таких как политические мотивы, принадлежность к определенным влиятельным или интересующим группам или другие неправомερные договоренности, лишённые прозрачности. Кроме того, правила добросовестности и услуг на государственной службе должны быть изложены более подробно и применяться ко всем функциям государственного сектора, включая политических назначенцев и служащих, работающих по контракту. Кроме того, лицам, сообщающим о правонарушениях, связанных с коррупцией, предоставляется лишь очень ограниченная защита, что также признается властями. Это требует надежного законодательства и практики, поскольку защита лиц, сообщающих о нарушениях, является ключом к выявлению коррупционных действий, конфликтов интересов и т.д. Наконец, коррупция, связанная с использованием государственных средств, в частности, в сфере государственных закупок, рассматривается как один из самых насущных вопросов в Казахстане, требующих немедленных и решительных действий, в том числе посредством надлежащего надзора за критериями приемлемости, выявления и предотвращения конфликта интересов и надлежащего выполнения контрактов.
297. Развитие частного финансового сектора является одним из наиболее приоритетных направлений в Казахстане в последние годы. Что касается частного сектора, то с 2014 года были проведены реформы законодательства о предпринимательской деятельности, направленные на ускорение экономического роста и привлечение иностранных инвестиций, в том числе путем устранения бюрократических проволочек при регистрации компаний путем внедрения системы «одного окна» и использования современных электронных технологии. Создать частный бизнес в Казахстане легко и быстро. Тем не менее, по-прежнему крайне важно обеспечить надежный уровень проверки, особенно в отношении бизнеса компаний и конечного бенефициарного владения. Кроме того, корпоративная ответственность за коррупционные правонарушения еще не установлена. Со стороны налоговых органов также требуется больше внимания к проблеме коррупции, а также необходимы дальнейшие законодательные корректировки, предусматривающие адекватные санкции в отношении бухгалтерских правонарушений и других форм преступлений в частном бизнес-секторе, чтобы не допустить процветания организованной преступности в стране.
298. В свете вышеизложенного ГРЕКО дает Казахстану следующие рекомендации:
- i) **(i) проводить всесторонние исследования, в т.ч. независимые, для выявления системных рисков коррупции как на разных уровнях госсектора, так и в частном секторе, и в отношении граждан и (ii) в соответствии с их результатами корректировать и систематизировать антикоррупционную политику и стратегии, сделав упор на принятие мер в выявленных «рисковых» сферах и системном мониторинге их результативности/эффекта. Такой мониторинг должен проводиться и учреждениями госсектора и представителями**

неправительственного сектора (например, международные организации, НПО и др.) (раздел 35);

- ii) более четко разграничить превенцию коррупции (политика и мероприятия) как деятельность более широкую и отличную от правоохранительных функций и расширить состав и представительство ведущих механизмов по предупреждению коррупции и разработке политики (существующих или новых) и/или его зависимых органов и включить соответствующие государственные организации всех секторов и уровней с системным вовлечением неправительственного сектора (например, независимые НПО, бизнес, самостоятельные профсоюзы, негосударственные СМИ и др.) (раздел 36);
- iii) принять необходимые законодательные и практические меры для усиления независимости судебной власти и обеспечения функциональной автономии органов прокуратуры и правоохранительных органов, отвечающих за противодействие коррупции, и защиты этих органов от любого неправомерного влияния, в том числе со стороны высшей политической/исполнительной власти государства (раздел 89);
- iv) установить четкую и прозрачную (независимую от политических причин) процедуру назначения руководителей и заместителей руководителей правоохранительных органов с указанием срока их полномочий и оснований для увольнения(раздел 92);
- v) обеспечить (i) четкость и понятность процедуры регистрации заявлений от лиц, сообщающих о фактах коррупции, своим работодателям исходя из добросовестных намерений, и их защиту от давления, а также (ii) оказывать методологическую поддержку работодателям, компетентным рассматривать такие обращения и принимать меры(раздел 95);
- vi) (i) усилить и систематизировать координацию между правоохранительными органами для обеспечения эффективности финансовых расследований и (ii) обеспечить Агентству по противодействию коррупции и Агентству по финансовому мониторингу доступ к базе банковских счетов налоговых органов для более эффективного выявления и отслеживания преступных доходов (раздел 97);
- vii) обеспечить систематическое применение на практике существующих правовых положений, касающихся юрисдикции по расследованию дел о коррупции между различными правоохранительными органами, которые отдают приоритет тем, кто специализируется на борьбе с коррупцией(раздел 98);
- viii) усилить подготовку и специализацию прокуроров и судей по коррупционным преступлениям, финансовым расследованиям и связанными с ними другими преступлениями, такими как отмывание денег и организованная преступность (раздел 100);
- ix) пересмотреть правовые положения, касающиеся конкретных процедур, ограничивающих арест/расследование/судебное преследование определенных должностных лиц, которые де-факто обладают иммунитетом от уголовного преследования: (i) уточнить обоснование необходимости, функциональный охват и продолжительность иммунитетов и обеспечить их применение только

- на действия, совершенные при исполнении служебных обязанностей в течение срока полномочий и исключить их влияние на эффективное уголовное преследование коррупции; (ii) рассмотреть возможность сокращения категории лиц, на которых распространяется особый порядок привлечения к уголовной ответственности до минимума, допустимого в демократическом обществе (раздел 116);
- x) принять правила с конкретными, объективными и прозрачными критериями для принятия решений по запросам на отмену иммунитетов, исключив возможности политического влияния и обеспечив рассмотрение сугубо по существу запроса (раздел 117);
 - xi) (i) усилить системы и средства контроля для отслеживания преступных доходов и выявления конечных бенефициарных владельцев; (ii) рассмотреть вопрос установления надлежащего распределения бремени доказывания, связанного с вынесением обвинительного приговора, для выявления компетентными органами доходов от коррупции, подлежащих конфискации (раздел 149);
 - xii) (i) принять целенаправленные меры, в том числе путем разработки специальных инструкций и проведения обучения для бухгалтеров, аудиторов, нотариусов и адвокатов для стимулирования сообщений о подозрениях возможных коррупционных фактов и отмывании денег в компетентные органы; (ii) совершенствовать законодательство в сфере отмывания денег в части пересмотра и дополнения положений, которые вызывают путаницу в отношении обязанности адвоката соблюдать конфиденциальность (тайну) и требования сообщать о подозрительных операциях (раздел 154);
 - xiii) принять необходимые законодательные и практические меры для улучшения ситуации с доступом к информации на всех уровнях госуправления посредством (i) обучения госслужащих и сотрудников госсектора по вопросам доступа к информации, в частности, в местных исполнительных органах; (ii) введения ответственности за незаконное ограничение доступа к информации. (раздел 221);
 - xiv) проработать и принять комплексные законодательные и практические меры, обеспечивающие прозрачность учреждений госсектора и участие представителей общественности в проведении консультаций при принятии решений госорганами (раздел 222);
 - xv) (i) установить прозрачные процедуры найма и продвижения на государственной службе на принципах меритократии в отношении всех должностей в системе госуправления; (ii) обеспечить применение антикоррупционных и этических правил (ограничений) ко всем должностным лицам/служащим госсектора, включив политических служащих и работников, принятых на работу по трудовому договору (раздел 225);
 - xvi) дополнить Этический кодекс более подробными положениями в части установления правил поведения госслужащих и работников госсектора в различных рабочих ситуациях (реакция на подарки и другие преимущества, сообщение о коррупции, обработка запросов доступа к информации и др.) (раздел 226);

- xvii) (i) ввести курс обучения при вступлении на должность госслужащих и работников госсектора по вопросам добропорядочности, этики и противодействия коррупции на основе обновленного Этического кодекса с целью обеспечения необходимой методической поддержки и минимизации рисков; (ii) повысить независимость, полномочия и компетентность уполномоченных по этике с целью исключения необоснованного давления при выполнении служебных задач (раздел 231);
- xviii) совершенствовать законодательство в области конфликта интересов и несовместимости с целью формирования эффективной системы предупреждения, выявления и реагирования конфликта интересов, предусматривающее систематическое применение эффективных мер реализации такой системы, включая применение необходимых сдерживающих мер ответственности и процедур признания недействительными правовых и других актов, принятых в ситуациях конфликта интересов (раздел 233);
- xix) установить четкие правила по декларированию активов и интересов госслужащих, предусматривающие положения о их раскрытии, систематическую проверку деклараций и применение санкций в случае нарушений с целью сдерживающего эффекта(раздел 236);
- xx) улучшить общую защиту осведомителей законодательно и на практике; включить дополнительные меры защиты для лиц, сообщающих о фактах коррупции исходя из добросовестных намерений; установить ответственность лиц, препятствующих процессу защиты осведомителей, и предусмотреть эффективные механизмы для применения этой ответственности на практике (раздел 238);
- xxi) принять дополнительные законодательные и практические шаги для предотвращения коррупции в сфере закупок и инвестиций в госсекторе, включая адекватный уровень оплаты труда ответственных лиц, более жесткий механизм контроля за соответствием квалтребованиям, выявления и предотвращения конфликта интересов и обеспечения неукоснительного выполнения контрактов, также предусматривающий возможности аннулирования контрактов в ситуации конфликта интересов(раздел 244);
- xxii) (i) принять меры для усиления контроля в системе регистрации юридических лиц с акцентом на установление лиц, стоящих за юридическим лицом, его реальной цели и другой информации, необходимой для регистрации, включая стадии внесения изменений; (ii) создать реестр бенефициарных собственников(раздел 284);
- xxiii) ввести законодательные положения, позволяющие накладывать ограничения на занятие руководящих должностей в юридических лицах осужденными за тяжкие и особо тяжкие коррупционные преступления (раздел 285);
- xxiv) установить адекватную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и обеспечить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции (раздел 286);

- xxv) прямо запретить в законодательстве налоговые вычеты за «платежи за упрощение формальностей», взятки и другие расходы, связанные с коррупцией (раздел 287);
- xxvi) налоговым органам разработать правила или методические рекомендации и проводить регулярное обучение сотрудников по вопросам выявления подозрений о коррупционных правонарушениях и сообщения о них компетентным правоохранительным органам (раздел 288);
- xxvii) (i) законодательно ввести минимальный период времени хранения данных бухгалтерского учета в частном секторе; (ii) пересмотреть и ужесточить санкции за правонарушения в сфере бухгалтерского учета с позиции эффективности, соразмерности и сдерживающего эффекта(раздел 289).
299. В соответствии с Правилom 30.2 Правил процедуры, ГРЕКО предлагает властям Казахстана представить отчет о выполнении вышеупомянутых рекомендаций не позднее 30 сентября 2023 года. Меры будут оцениваться ГРЕКО с помощью специальной процедуры соответствия.
300. И, наконец, ГРЕКО предлагает властям Казахстана как можно скорее разрешить публикацию настоящего отчета и сделать его перевод на национальный язык общедоступным.