



ГРЕКО
Группа государств
по борьбе с коррупцией



Принят: 22 марта 2024 г.
Опубликован: 6 сентября 2024 г.

Публичная версия
Греко RC-I/II (2024) 1E

Совмещенная оценка первого и второго раундов

Отчет о соответствии Казахстан

Принято ГРЕКО
на своем 96-м пленарном заседании
(Страсбург, 18–22 марта 2024 г.)

I. ВСТУПЛЕНИЕ

1. ГРЕКО утвердила отчет совмещенного первого и второго раундов оценки по Казахстану на своем 90-м пленарном заседании (Страсбург, 21-25 марта 2022 года). Этот отчет ([ГРЕКО Оценка I-II Отчет \(2021\) 1E](#)) был опубликован ГРЕКО 15 июня 2022 года.
2. В соответствии с правилом 30.2 Правил процедуры ГРЕКО, власти Казахстана представили свой ситуационный отчет (СО-Отчет) о мерах, принятых для выполнения рекомендаций, 30 сентября 2023 года.
3. В соответствии с подпунктом 1 пересмотренного пункта 31 Правил процедуры ГРЕКО выбрала Грузию и Литву для назначения докладчиков по проведению оценки. Докладчиками были назначены г-н Георгий БАГДАВАДЗЕ от Грузии и г-жа Иоланта БЕРНОТАЙТЕ от Литвы. Секретариат ГРЕКО оказал докладчикам содействие в подготовке Отчета о соблюдении (ОС-Отчет).
4. Целью Отчета¹ является оценка мер, принятых властями Казахстана для выполнения рекомендаций, содержащихся в отчете совмещенного первого и второго раундов оценки.

II. АНАЛИЗ

5. Необходимо напомнить, что ГРЕКО в своем отчете совмещенного первого и второго раундов оценки сформулировала 27 рекомендаций для Казахстана. Ниже рассматривается выполнение этих рекомендаций.

Рекомендация i

6. ГРЕКО рекомендовала (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.).

7. Что касается первой части данной рекомендации, власти Казахстана ссылаются на положения Закона «О противодействии коррупции», предусматривающие, что, хотя основная ответственность за антикоррупционный мониторинг и анализ коррупционных рисков лежит на Агентстве по противодействию коррупции, любые правительственные и неправительственные организации, общественные объединения, журналисты и частные лица могут принять участие в этом процессе, направив в Агентство замечания и предложения. По мнению властей, этого достаточно для выявления системных коррупционных рисков во всех областях и секторах.

8. Власти также ссылаются на социологические исследования, регулярно проводимые Агентством по противодействию коррупции и другими компетентными органами, в том числе на региональном уровне.

¹ Процедура соблюдения требований для любого члена, присоединившегося к ГРЕКО после 23 июня 2017 года, регулируется Правилами процедуры ГРЕКО с поправками. См. пересмотренное правило 31 и пересмотренное правило 32.

В качестве примера власти сослались на мероприятия по антикоррупционному мониторингу, проводимые Агентством в различных секторах, в том числе в сфере строительства автомобильных дорог, вывоза мусора в Актобе, государственных закупок в Астане и т.д. Кроме того, они ссылаются на ряд недавних опросов общественного мнения относительно воспринимаемого уровня и причин коррупции и наиболее затронутых секторов, такие как исследование, проведенное Национальной палатой предпринимателей (Атамекен) в 2021 году, исследование, проведенное по заказу Агентства Центру исследовательских услуг «Аманат»² в 2022 году, и исследование проведенное «Институтом экономических исследований»³ с августа по ноябрь 2022 года по вопросам благосостояния городских и сельских жителей Казахстана⁴.

9. Кроме того, власти ссылаются на деятельность НПО «Әділдік жолы», которое создано в 2021 году и специализируется на вопросах противодействия коррупции, охватывающей все регионы Казахстана. По данным властей, мониторинговая работа, проведенная «Әділдік жолы», позволила выявить значительное количество коррупционных практик во многих различных областях, включая государственные закупки, управление земельными ресурсами, образование, государственное финансирование внешкольных мероприятий и т.д. Власти также указывают на работу Антикоррупционного исследовательского центра при университете им. М.С.Нарикбаева. В частности, этот центр разработал Руководство по выявлению факторов коррупционного риска при разработке всех нормативных актов.

10. Что касается второй части рекомендации, власти сообщают, что новая Концепция антикоррупционной политики (2022-2026 годы) и План действий по ее реализации, утвержденные Указом Президента от 2 февраля 2022 года, были предметом широких общественных консультаций, в том числе с участием академических кругов, бизнес-ассоциации и представителей НПО. Кроме того, был создан специальный веб-сайт для сбора информации от гражданского общества⁵. Власти указывают, что риски и недостатки, выявленные в ходе мониторинга, а также международные стандарты были должным образом учтены при разработке проекта Концепции. Кроме того, власти ссылаются на Карты коррупционных рисков, разработанные Агентством по противодействию коррупции для каждого региона на основе данных, собранных в процессе мониторинга.

11. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями. Что касается мер по мониторингу и анализу рисков на основе антикоррупционной законодательной базы, ГРЕКО отмечает, что они уже были оценены на момент утверждения Отчета об оценке. ГРЕКО принимает к сведению различные исследования, опросы и оценки, которые были проведены несколькими – в основном государственными – субъектами. Хотя вышеупомянутые исследования и опросы могут быть полезны для выявления некоторых уязвимых секторов и устранения соответствующих недостатков, по-прежнему отсутствует надежная всеобъемлющая картина, показывающая масштабы и основные формы коррупции в различных секторах, которые могут быть затронуты. Растущее участие представителей гражданского общества и научных кругов в антикоррупционном мониторинге обнадеживает. ГРЕКО надеется, что развивающееся сотрудничество между органами по противодействию коррупции и гражданским обществом в области мониторинга и исследований позволит постепенно составить достоверную и всеобъемлющую картину, показывающую масштабы и основные формы коррупции в различных секторах, которые могут быть затронуты. На данный момент этого достичь не удалось.

² Зарегистрировано 24 января 2022 года согласно информации, содержащейся в публичных записях, доступных по следующей ссылке: <https://statsnet.co/companies/kz/150027105>

³ Организация подчиняется Министерству национальной экономики.

⁴ Исследование проведено в рамках совместной программы Азиатского банка развития и Казахстана «Изучение регионального неравенства в Казахстане».

⁵ <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/261047?lang=ru>

12. Что касается независимых исследований, которые являются важной частью данной рекомендации, ГРЕКО высоко оценивает тот факт, что Национальная палата предпринимателей регулярно проводит опросы. Однако это, по-видимому, единичная инициатива, и исследование сосредоточено на деловых отношениях и не охватывает все соответствующие сферы, в которых может иметь место коррупция. В этой связи ГРЕКО вновь подчеркивает важность уделения приоритетного внимания независимым и регулярным опросам и исследованиям, а также сбору эмпирических данных (см. пункт 33 Отчета об оценке). В этой связи ГРЕКО подчеркивает, что для того, чтобы мониторинг проводился непредвзято и пользовался доверием общества в целом, он должен быть максимально независимым от государства. В связи с этим ГРЕКО призывает власти продолжать свои усилия по более систематическому привлечению независимых представителей гражданского общества, специализирующихся на противодействии коррупции.

13. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация i была выполнена частично.

Рекомендация ii

14. *ГРЕКО рекомендовала 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.).*

15. Власти Казахстана сообщают, что в 2021 году в рамках Агентства по противодействию коррупции была создана специализированная служба превенции, которая объединила подразделения под единым «крылом». Уровень и статус этой новой службы выше, чем у других департаментов и служб Агентства, поскольку она подчиняется Первому заместителю Председателя Агентства (другие службы подчиняются заместителям Председателя). В его задачи входит выявление и устранение коррупционных рисков, координация комплаенс-служб, развитие антикоррупционной культуры и просвещение. Власти также отмечают, что профилактическая работа осуществляется посредством разработки соответствующей законодательной и нормативной базы, внедрения методологии управления проектами для предотвращения коррупции во всех государственных органах⁶, создания обязательной системы антикоррупционного комплаенса⁷ в государственном и квазигосударственном секторах (предприятие, созданное с участием государства), а также многочисленные общенациональные и местные инициативы в сфере образования, направленные на повышение осведомленности о коррупции и формирование антикоррупционной культуры⁸. Кроме того, власти также сообщают о мероприятиях по повышению

⁶ Согласно информации властей, методология состоит из четырех основных компонентов: внутренний анализ коррупционных рисков, соблюдение антикоррупционных норм, формирование антикоррупционной культуры и антикоррупционный комплаенс.

⁷ Власти утверждают, что в 2020 году были разработаны Методические рекомендации для комплаенс-служб; в 2022 году законодательно закреплена независимость комплаенс-служб от исполнительной власти, что делает их подотчетными советам директоров или наблюдательным советам соответствующих органов; а с 2023 года стало возможным определять структурные подразделения или лица, ответственные за функции службы антикоррупционного комплаенса. По данным властей, в настоящее время на уровне местных исполнительных органов действуют 5619 подразделений по антикоррупционному комплаенсу, 336 – в центральном государственном управлении и 176 – в национальных компаниях. Кроме того, с 2023 года Агентство отвечает за координацию деятельности служб антикоррупционного комплаенса, а 31 марта 2023 года утверждено Типовое положение о службах антикоррупционного комплаенса в квазигосударственных органах.

⁸ В качестве примера власти привели, в частности, образовательные программы на уровне магистратуры, запущенные в трех университетах, интеграцию антикоррупционного компонента в школьные программы, преподавание курса «Основы

осведомленности, ориентированных на более широкую общественность, таких как размещение информационных баннеров, трансляция антикоррупционных видеороликов в кинотеатрах, на региональных и национальных телевизионных каналах и размещение художественных сериалов на тему коррупции на YouTube канале Агентства.

16. Что касается привлечения негосударственных субъектов, власти ссылаются на роль общественных советов, организаций, состоящих частично из представителей гражданского общества и созданных при центральных и региональных органах исполнительной власти (см. в этой части также рекомендацию xiv). По данным властей, члены общественных советов участвуют в заседаниях Агентства по противодействию коррупции и региональных антикоррупционных комиссий. Кроме того, новая Концепция антикоррупционной политики (2022-2026 годы) предусматривает обязательное привлечение общественных советов к оценке коррупционных рисков. Так, по инициативе Агентства при местных общественных советах были созданы комиссии по противодействию коррупции, которые регулярно взаимодействуют с руководителями местных исполнительных органов относительно принимаемых мер по предупреждению коррупции. Агентство также реализует ряд проектов сотрудничества с НПО и средствами массовой информации, особенно в сфере образования и общественного мониторинга. Кроме того, в августе 2023 года Агентство запустило «Волонтерский проект», целью которого является усиление общественного контроля и вовлечение активных граждан в антикоррупционную деятельность, в основном путем привлечения волонтеров к выявлению различных нарушений в деятельности государственных органов, связанных с качеством работ жилищного строительства, на детских площадках, автодорогах, общежитиях, объектов жилищно-коммунального хозяйства, а также государственных закупок.

17. Власти также утверждают, что Оперативный план Агентства по противодействию коррупции на 2024 год предусматривает систематическую координацию с негосударственными субъектами. С этой целью заместителю руководителя Службы профилактики было поручено обеспечить эффективное взаимодействие Агентства с НПО и другими представителями гражданского общества. Власти также указывают на ряд информационно-просветительских, учебных и исследовательских мероприятий, проводимых Агентством в сотрудничестве с НПО, специализирующихся на противодействии коррупции (такими как «Әділдік жолы», Общенациональное движение против коррупции «Жаңару», Исследовательский центр правовой политики, Ассоциация комплаенса и деловой этики), исследовательские центры (в частности, MIND и Лига академической честности), а также средства массовой информации (ProTenge и Фонд-бюро по расследованию коррупции). Наконец, власти ссылаются на новый закон об общественном контроле, который был принят 2 октября 2023 года и вступит в силу в апреле 2024 года (подробнее см. рекомендацию xiv). По их мнению, это еще больше укрепит взаимодействие между Агентством и антикоррупционными НПО и волонтерами.

18. ГРЕКО принимает к сведению широкий спектр мероприятий по предупреждению коррупции, проводимых Агентством, в том числе посредством информационно-просветительских мероприятий для широкой общественности, включая тему предупреждения коррупции на различных уровнях сектора образования, а также повышение потенциала государственных и квазигосударственных структур по выявлению и предотвращать коррупцию с помощью недавно внедренного механизма комплаенса. ГРЕКО также приветствует создание в Агентстве Службы превенции, имеющей более высокий статус, чем другие службы, и объединяющей в своей компетенции несколько подразделений, отвечающих за

антикоррупционной культуры» в высших учебных заведениях и включение темы противодействия коррупции в число тем обучения Академии государственного управления, проводимого для государственных служащих.

профилактику, что, следовательно, способствует дальнейшей оптимизации политики в области предотвращения коррупции, как это рекомендовано.

19. ГРЕКО также приветствует шаги, предпринятые Агентством по противодействию коррупции для привлечения гражданского общества к своей работе, в том числе через роль общественных советов (см. также пункт 103 ниже о расширении участия представителей гражданского общества в общественных советах). Несмотря на то, что у ГРЕКО не было возможности подробно ознакомиться с новым законом «Об общественном контроле», она надеется, что его вступление в силу может способствовать более эффективной обработке Агентством вклада гражданского общества для усиления влияния на предупреждение коррупции. В ожидании вступления в силу этого Закона и ощутимых результатов от его применения, ГРЕКО призывает казахстанские власти продолжать свои усилия по более структурированному вовлечению гражданского общества, в частности НПО, специализирующихся на вопросах борьбы с коррупцией.

20. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ii была выполнена частично.

Рекомендация iii

21. ГРЕКО рекомендовала 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.

22. Что касается независимости судебной власти, то власти сообщают, в частности, что в закон «О судебной системе и статусе судей» были внесены поправки, предусматривающие минимальный бюджетный порог для покрытия расходов судебной системы. Таким образом, с 2023 года годовой бюджет судебной системы установлен на уровне не менее 6,5% от общего бюджета всех государственных органов. Кроме того, на расширенном пленарном заседании⁹ Верховного суда была утверждена схема оплаты труда всех судей. Кроме того, указом Президента от 8 сентября 2022 года был создан новый автономный государственный орган – Судебная администрация – для оказания поддержки судебной системе. Ее глава назначается на должность и освобождается от должности Президентом Казахстана по представлению Председателя Верховного суда в координации с Высшим судебным советом. Кроме того, в соответствии с законодательными поправками, внесенными в июне 2022 года, состав Высшего судебного совета был изменен, чтобы заменить двух представителей исполнительной власти двумя представителями юридического сообщества. Хотя Председатель Совета по-прежнему назначается Президентом Казахстана, его кандидатура теперь требует предварительного одобрения Сенатом. В 2023 году процедура избрания судей Верховного суда была изменена, и теперь требуется, чтобы список из двух кандидатов на каждую должность представлялся Президентом Казахстана в Сенат. Наконец, в соответствии с законодательными поправками¹⁰ к Конституционному закону «О судебной системе и статусе судей» от 27 марта 2023 года, которые вступили в силу 1 января 2024 года, Председатели районных судов предлагаются для назначения Президентом Высшим судебным советом из числа кандидатов, избранных на расширенном пленарном заседании областного суда.

23. Что касается прокуратуры и правоохранительных органов, власти утверждают, что независимость Агентства по противодействию коррупции уже закреплена как в законодательстве, так и на практике.

⁹ Новый коллегиальный орган с представительством судей всех инстанций.

¹⁰ См. пункт 2-1 статьи 30 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» в редакции Конституционного закона № 215-VII.

Они также указывают, что в соответствии с новым законом «О прокуратуре»¹¹ этот орган осуществляет свои полномочия независимо и любое вмешательство в его деятельность запрещено. Власти также подчеркивают, что для назначения Генерального прокурора Президентом¹² требуется обязательное согласие Сената Парламента, что отражает существующую систему сдержек и противовесов.

24. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями. ГРЕКО признает, что фундаментальные реформы, направленные на повышение независимости судебной власти и других органов власти, требуют долгосрочной перспективы. ГРЕКО также отмечает создание Судебной администрации (бывший Департамент по обеспечению деятельности судов при Верховном суде был преобразован в отдельный государственный орган) и вовлечение представителей судебной власти в обсуждение бюджета судебной системы, включая вознаграждение судей. В этой связи ГРЕКО отмечает, что Регламент судебной администрации был утвержден Президентом, который сохраняет за собой основные полномочия в отношении этого органа.

25. На фоне сообщенных мер ГРЕКО считает необходимым напомнить о своих основных опасениях, выраженных в Отчете об оценке, в частности, о всеобъемлющем контроле, осуществляемом высшими политическими/исполнительными органами государства (Президентом) над органами в борьбе с коррупцией, а также о недостаточной системе сдержек и противовесов для ограничения такого контроля. В этой связи ГРЕКО отмечает, что Президент Казахстана по-прежнему играет решающую роль при назначении на все руководящие должности в судебной системе, прокуратуре и правоохранительных органах. Кроме того, власти не сообщают о какой-либо конкретной реформе, направленной на ограничение подчиненности прокуратуры полномочиям Президента. Строгая иерархия в функционировании различных правоохранительных органов делает их уязвимыми для неправомерного политического влияния. Кроме того, в таких обстоятельствах всегда существует риск ненадлежащего воздействия изнутри системы.

26. ГРЕКО отмечает, что в этой приоритетной области требуются более решительные усилия. Недостаточно, чтобы соответствующее законодательство закрепляло принцип независимости - он должен неукоснительно соблюдаться посредством ряда конкретных гарантий, которые еще предстоит внедрить во внутреннее законодательство и практику. Многие рекомендации Венецианской комиссии (см. заключения № 629/2011 и № 938/2018) остаются без реального выполнения. В этом контексте ГРЕКО хотела бы подчеркнуть важность поддержания тесного сотрудничества с международными организациями, обладающими соответствующим опытом в процессе реформ, такими как Совет Европы, которые могут оказывать юридическую помощь по вопросам, связанным с верховенством права. Поэтому Казахстану рекомендуется предпринять решительные действия по проведению существенных реформ в этой области.

27. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iii не была выполнена.

Рекомендация iv

28. *ГРЕКО рекомендовала 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.*

29. Власти Казахстана, отмечают, в частности о том, что срок полномочий высших руководителей может быть привязан к соответствующему государственному органу. Например, срок полномочий главы

¹¹ Подписано Президентом 5 ноября 2022 года.

¹² См. также параграф 50 Отчета об оценке.

Агентства по противодействию коррупции и главы Агентства по финансовому мониторингу привязан к сроку полномочий Президента Казахстана и, следовательно, не может превышать семи лет. Аналогичным образом, срок полномочий министров и их заместителей (Министерства внутренних дел и Министерства по чрезвычайным ситуациям) не может быть больше срока полномочий Мажилиса Парламента (нижней палаты), который составляет пять лет. Власти также отмечают, что в соответствии с Конституцией срок полномочий Генерального прокурора составляет пять лет.

30. Что касается процедур назначения, то власти ссылаются на соответствующие президентские указы¹³ в отношении заместителя Генерального прокурора и других высокопоставленных должностных лиц¹⁴. В частности, власти утверждают, что назначения на должности заместителя Генерального прокурора и заместителей председателя Агентства по противодействию коррупции и Агентства по финансовому мониторингу осуществляются из числа лиц, включенных в Президентский кадровый резерв руководящего состава правоохранительных, специальных государственных органов и органов гражданской обороны. Для включения в Президентский кадровый резерв сотрудники должны: 1) соответствовать квалификационным требованиям, в том числе требованиям к стажу работы, уровню профессиональной подготовки, предусмотренным для замещения предлагаемой должности; 2) соответствовать занимаемой должности, в том числе рекомендованной для зачисления в кадровый резерв или продвижения по службе на более высокую должность по решению аттестационной комиссии; 3) не иметь дисциплинарных взысканий на момент отправки материалов. Отбор кандидатов в Президентский кадровый резерв определяется Комиссией при Президенте на основании оценки личных и деловых качеств, результатов их служебной деятельности и решения аттестационной комиссии. Что касается правоохранительных органов, то они также ссылаются на статьи 33 и 33-1 Закона «О правоохранительной службе» (2011), отмечая, что ряд руководящих должностей заполняется на конкурсной основе, и что перечень таких должностей определяется руководителем каждого органа¹⁵.

31. Наконец, что касается прекращения полномочий, власти разъясняют, что соответствующие положения Закона «О правоохранительной службе» (статьи 79-82) также применимы к руководителям правоохранительных органов.

32. ГРЕКО принимает к сведению вышеуказанную информацию. ГРЕКО подчеркивает, что настоящая рекомендация касается руководителей различных правоохранительных органов и их заместителей, то есть руководящих должностей высшего уровня. Что касается срока полномочий, ГРЕКО отмечает, что ситуация с заместителем Генерального прокурора и заместителями руководителей Агентства по противодействию коррупции и Агентства по финансовому мониторингу остается неясной.

33. Что касается процедур назначения, ГРЕКО отмечает, что законодательные акты, на которые ссылаются власти, уже были проанализированы в Отчете об оценке (в частности, Указ Президента № 828 и Закон «О правоохранительной службе») и были признаны недостаточными и лишены ясности (см. пункт 92 Отчета об оценке). Что касается нового указа № 290 от 31 июля 2023 года, у ГРЕКО не было возможности ознакомиться с его текстом из-за его ограниченной доступности. Хотя официальные органы дают некоторые разъяснения на этот счет, в частности, относительно процесса отбора и включения

¹³ Президентский указ № 290 от 31 июля 2023 года. С текстом указа (на русском языке) можно ознакомиться по следующей ссылке : <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000290> . Однако, как представляется, процедуры назначения, утвержденные этим указом, относятся к категории «только для служебного пользования» и поэтому не являются общедоступными.

¹⁴ Президентский указ № 828 от 29 марта 2002 года. С текстом указа (на русском языке) можно ознакомиться по следующей ссылке: <https://law.apa.kz/sozdanie-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>

¹⁵ В качестве примера власти утверждают, что в январе 2023 года решением главы Агентства по противодействию коррупции должность руководителя территориального департамента включена в такой перечень.

кандидатов в Президентский кадровый резерв, ГРЕКО считает, что в этих положениях отсутствует ясность в отношении требований к кандидатам и прозрачности процедуры отбора и назначения.

34. В целом, власти не сообщили о каких-либо действиях, направленных на внесение поправок в соответствующее внутреннее законодательство с целью устранения проблем, вызвавших данную рекомендацию. Хотя открытие большего числа руководящих должностей для набора на конкурсной основе является обнадеживающим фактором, ГРЕКО подчеркивает, что данная рекомендация касается должностей высшего уровня и необходимости установления правил назначения и прекращения полномочий для этой конкретной категории независимо от политических соображений. Этого сделано не было.

35. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iv не была выполнена.

Рекомендации v и хх

36. ГРЕКО рекомендовала 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.

37. ГРЕКО рекомендовала 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.

38. Власти Казахстана признают, что среди основных препятствий для граждан, сообщающих о возможных случаях коррупции, являются отсутствие гарантий их защиты на рабочем месте и неуверенность государственных служащих в том, что их трудовые права защищены от страха потерять работу. В целом, власти признали отсутствие эффективных правовых инструментов для защиты лиц, сообщающих о коррупции вне рамок уголовного процесса.

39. Согласно информации властей, в ответ на указанные недостатки 3 января 2023 года были приняты законодательные поправки к нескольким законодательным актам (закон № 188-VII¹⁶). Наиболее важным является то, что новые положения, внесенные в Закон о противодействии коррупции (статьи 24-1, 24-2, 24-3 и 24-4), устанавливают, что лица, сообщающие о коррупционных деяниях или иным образом содействующие противодействию коррупции, имеют право на государственную защиту.

40. Кроме того, в соответствии с этими положениями, любые трудовые споры с участием лиц, сообщающих о коррупции подлежат рассмотрению коллегиальным органом с обязательным участием представителя компетентного антикоррупционного органа. Никакое решение об увольнении, переводе или наложении дисциплинарных взысканий на лица, сообщающего о коррупции, не может быть принято без рекомендации коллегиального органа с обязательным участием представителя антикоррупционного органа, для обеспечения того, чтобы решения, принятые в отношении таких лиц, не были запятнаны

¹⁶ Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите» внесены изменения в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Трудовой кодекс, Закон об оперативно-розыскной деятельности, Закон о государственной защите лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, Закон о государственной правовой статистике и специальном учете, Закон о военной службе и статусе военнослужащих, Закон о противодействии коррупции и Закон о государственной службе. С полным текстом поправок можно ознакомиться на русском языке по следующей ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z255>

каким-либо карательным элементом. Компетентный антикоррупционный орган xxxxxдолжен быть проинформирован о решении, принятом коллегиальным органом, в течение трех дней, и, если он не согласен с принятым решением, он должен уведомить органы прокуратуры или инспекции труда о нарушении прав и законных интересов работника в течение двух дней с момента получения решения. Такое уведомление не лишает заинтересованное лицо возможности подать апелляцию в суд. Аналогичные гарантии предоставляются тем, кто сообщает о возможной коррупции по внешним каналам, например, компетентным антикоррупционным органам. Гарантии и меры защиты действуют в течение трех лет с даты получения информации о коррупционных деяниях или с момента, с которого лицо иным образом содействовало противодействию коррупции.

41. Кроме того, вышеупомянутые поправки требуют, чтобы руководители лиц, сообщающих о коррупционных деяниях, а также другие компетентные органы заключали соглашения о неразглашении¹⁷ с заявителем и обеспечивали конфиденциальность информации о сообщениях. Для реализации этого положения Агентство по противодействию коррупции разработало Правила о соглашениях о неразглашении, которое предусматривает, что лицо, намеревающееся сообщить о коррупционном акте, должно проинформировать о таком намерении свое начальство. В течение 24 часов с момента получения этого уведомления соответствующий начальник обязан заключить с соответствующим сотрудником соглашение о неразглашении, после подписания которого будет составлено сообщение о коррупционном деянии. Начальник лица, сообщающего о коррупции обязан представить полученную информацию компетентному антикоррупционному органу, и в связи с этим заключается дополнительное соглашение о неразглашении. В 2023 году Агентство по противодействию коррупции распространило информацию о соглашениях о неразглашении среди своих территориальных подразделений, и в средствах массовой информации также появился ряд публикаций на этот счет. Агентство также назначило должностных лиц на центральном и местном уровнях, уполномоченных заключать соглашения о неразглашении. В результате к настоящему времени было подписано около 40 таких соглашений.

42. В силу вышеуказанных поправок нарушение такого соглашения о неразглашении теперь влечет за собой уголовную ответственность (пункт 1 статьи 424 Уголовного кодекса). Поправки, принятые 3 января 2023 года, ввели дополнительные меры защиты, доступные для заявителей в контексте уголовного судопроизводства, направленные на обеспечение их личной безопасности с помощью соответствующих положений (например, Уголовно-процессуального кодекса, Закона о противодействии коррупции, Закона о государственной защите лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, и т.д.).

43. В целях дальнейшего поощрения информирования о коррупционных деяниях власти сообщают, что 29 августа 2023 года Глава Агентства по противодействию коррупции издал Приказ № 270¹⁸. Приказ устанавливает систему материального и нематериального поощрения лиц, сообщающих о коррупционных деяниях. Кроме того, власти сообщают, что в июне 2023 года в Парламент был внесен проект поправок к Кодексу об административных правонарушениях с целью введения административной ответственности за непринятие мер вышестоящими должностными лицами и компетентными органами в ответ на сообщение о коррупционном деянии.

44. Что касается регистрации жалоб, касающихся коррупционных деяний, в контексте уголовного судопроизводства, власти ссылаются на статью 23 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) и приказ

¹⁷ Приказ № 153 от 11 мая 2023 года, доступный по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300032466>

¹⁸ С текстом Приказа № 270 от 29 августа 2023 года «Об утверждении правил поощрения лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией», можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033350>

Генерального прокурора № 89 от 19 сентября 2014¹⁹ года. Они также сообщают, что Агентство по противодействию коррупции разработало руководства, призванные облегчить процесс подачи заявлений лицами, ставшими свидетелями коррупции²⁰.

45. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями. Поправки к законодательству, принятые 3 января 2023 года, представляют собой ощутимые шаги по признанию ценности информации о коррупционных деяниях, предоставляемой заявителями, и предоставляют им новые меры защиты, включая конфиденциальность, применимую к предоставленной информации, а также к их личности. Недавно принятые законодательные положения также предусматривают ряд стимулов для добросовестного представления отчетности и вводят меры защиты не только в уголовном судопроизводстве, но и в сфере занятости. Еще одной важной гарантией в этом отношении является запрет на применение дисциплинарных санкций, увольнение или перевод на другую должность в отношении лица, сообщающего о коррупции, без рекомендации дисциплинарной комиссии или другого коллегиального органа. В целом, ГРЕКО считает, что недавно принятые законодательные меры обеспечивают прочную основу для улучшения положения лиц, добросовестно сообщающих о коррупции.

46. Тем не менее, ГРЕКО отмечает, что ряд аспектов этих двух рекомендаций не были учтены или были учтены в недостаточной степени. Что касается рекомендации v, ГРЕКО напоминает, что ее первая часть была направлена на устранение неясности в процедурах регистрации информации о возможной коррупции. Хотя процедуры, установленные для органов прокуратуры, и информационные материалы для активистов по противодействию коррупции, на которые указывают власти, имеют свою ценность, они не имеют прямого отношения к процедурам сообщения о коррупции на рабочем месте. Обеспокоенность ГРЕКО по поводу отсутствия ясности в отношении обработки письменных заявлений, представляемых вышестоящему руководству (работодателю), до принятия властями решения о начале досудебного расследования или нет, по-видимому, не учитывается, поскольку в законодательстве не предусмотрены требования к должной осмотрительности для соответствующих работодателей. Аналогичным образом, не было добавлено ничего нового в отношении применимых сроков для последующих действий, за исключением Закона о государственной службе (статья 52, пункт 3), в котором указан месячный срок, который ГРЕКО в то время сочла слишком длительным. Крайне важно, чтобы информация, содержащаяся в отчете, была своевременно передана компетентным органам. Кроме того, ГРЕКО отмечает в отношении второй части этой рекомендации, что руководство и обучение имеют первостепенное значение для обеспечения последовательной и эффективной обработки работодателями сообщений информаторов и принятия последующих мер в связи с ними, особенно на фоне сложных законодательных поправок, внесенных совсем недавно.

47. Что касается рекомендации хх, ГРЕКО с удовлетворением отмечает значительные улучшения, внесенные в положение информаторов, и предоставленные им гарантии, которые теперь также выходят за рамки уголовного судопроизводства. В частности, ГРЕКО считает, что систематическое и основательное участие антикоррупционного органа в трудовых спорах с участием лиц, сообщающих о коррупции, является весомой гарантией от возмездия. ГРЕКО отмечает, что измененный Закон о противодействии коррупции делает особый акцент на запрете принятия решений об увольнении, переводе или наложении дисциплинарных санкций на лиц, сообщающих о нарушениях, за исключением случаев, когда такое решение принимается дисциплинарной комиссией или другим коллегиальным органом. В новой редакции Закона о противодействии коррупции также перечислены конкретные меры защиты, доступные лицам, добросовестно сообщающим о коррупции, многие из которых отражены в

¹⁹ Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, рапорта или донесения об уголовных правонарушениях и ведения Единого реестра досудебных расследований, доступ к которому осуществляется по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744>

²⁰ В этой связи власти поделились видеоматериалами, касающимися волонтерского проекта по борьбе с коррупцией, который был запущен в августе 2023 года.

Трудовом кодексе и других соответствующих законах. В то же время следует иметь в виду, что меры возмездия могут принимать самые разные формы. В этой связи ГРЕКО отмечает, что национальное законодательство не запрещает возмездие как таковое и не предусматривает адекватных санкций для ответчиков. Единственной гарантией от возмездия, предусмотренной в измененном Законе о противодействии коррупции, является участие представителя компетентного антикоррупционного органа, чего недостаточно. Хотя ГРЕКО признает, что заявителям стали доступны новые средства правовой защиты от давлений, она призывает власти рассмотреть возможность их дополнения, например, возможностью получения временной защиты, доступа к независимой консультации и бесплатной юридической помощи.

48. В целом, ГРЕКО признает ощутимые шаги, предпринятые властями Казахстана для облегчения сообщений о коррупционных деяниях и улучшения защиты прав и законных интересов заявителей как в рамках уголовного судопроизводства, так и в их отношениях с работодателями. Поскольку по-прежнему необходимы некоторые дальнейшие шаги, ГРЕКО проведет повторную оценку выполнения двух вышеуказанных рекомендаций, как только будет получена дополнительная информация на этот счет и как только будут доступны конкретные примеры эффективного применения новых мер на практике.

49. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендации v и хх были выполнены частично.

Рекомендация vi

50. *ГРЕКО* рекомендовала (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.

51. Что касается первой части рекомендации, власти Казахстана сообщают, что в соответствии с законом «О возврате государству незаконно приобретенных активов»²¹, принятым 12 июля 2023 года, при Генеральной прокуратуры было создано отдельное ведомство для обеспечения, в частности, координации деятельности различных государственных органов в этой сфере. Далее, 5 октября 2023 года был создан Комитет по возврату активов при Генеральной прокуратуре в качестве уполномоченного органа по возвращению активов, взаимодействию с правоохранительными органами, специальными государственными органами, организациями и субъектами квазигосударственного сектора путем запроса, сбора и анализа информации о незаконном приобретении и/или выводе активов, полученных в ходе уголовного судопроизводства и оперативно-розыскных мероприятий. По данным властей, к концу 2023 года государству были возвращены активы на сумму около 1 трлн тенге (более 2 млрд евро). Кроме того, власти ссылаются на методологические рекомендации, утвержденные Генеральным прокурором в 2019 году с целью обеспечения единообразия практики проведения финансовых расследований, обязательных для всех заинтересованных следственных органов. Власти также ссылаются на приказ Генерального прокурора (2019) и указание его заместителя (2021), регулирующие проведение таких расследований и предусматривающие взаимодействие между различными органами власти в этой связи. Наконец, власти указывают, что координация деятельности правоохранительных и других государственных органов, участвующих в борьбе с преступностью, осуществляется в рамках постоянно действующего Координационного совета при Генеральной прокуратуре, в состав которого входят

²¹ С текстом этого Закона можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021#z76>; Смотрите также указ Президента № 366 от 5 октября 2023 года, регулирующий этот вопрос, доступный по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000366#z13>

Генеральный прокурор, руководители правоохранительных органов, председатель Комитета национальной безопасности и Министр юстиции.

52. Что касается второй части рекомендации, власти утверждают, что Подразделение финансовой разведки (ПФР) Агентства финансового мониторинга (АФМ) имеет доступ к банковской информации (статья 50, пункт 4, подпункт 1-1 Закона «О банках и банковской деятельности» от 31 августа 1995 года). По данным властей, Агентство по противодействию коррупции может получить доступ к банковской информации через Агентство финансового мониторинга на основании межведомственного совместного приказа об обмене информацией и документами, касающихся отмывания денег, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения (принят в 2021 году). Власти также ссылаются на документ с ограниченным доступом от 5 июля 2023 года, который определяет порядок обмена информацией между Генеральной прокуратурой, Агентством по противодействию коррупции и Агентством по финансовому мониторингу в отношении отмывания денег. Он направлен, в частности, на упорядочение и усиление координации между Генеральной прокуратурой и АФМ ПФР для обеспечения эффективности финансовых расследований, а также оперативного обмена информацией. Далее они указывают, что Система обмена информацией правоохранительных и специальных органов также позволяет получать банковскую информацию.

53. ГРЕКО принимает к сведению вышеуказанную информацию. Что касается первой части рекомендации, ГРЕКО отмечает, что были предприняты некоторые шаги для улучшения координации деятельности соответствующих правоохранительных органов. Однако ГРЕКО не получила достаточной информации, которая позволила бы ей более всесторонне оценить существующие механизмы координации или какие-либо дальнейшие шаги, которые, возможно, все еще находятся в стадии разработки. В частности, единственной ощутимой мерой, принятой после доклада об оценке, является создание специального учреждения при Генеральном прокуроре для координации возврата незаконных активов. ГРЕКО напоминает, что ее рекомендация направлена, в частности, на оперативную координацию, межведомственную передачу дел, надзор и обмен информацией. В связи с этим ГРЕКО предлагает властям пересмотреть национальное законодательство и практику и приступить к совершенствованию координации, где это необходимо.

54. Что касается второй части рекомендации, ГРЕКО принимает во внимание заявление властей относительно доступа к банковским счетам, предоставленного Агентству финансового мониторинга. Некоторая информация из банков доступна Агентству по противодействию коррупции и другим правоохранительным органам через каналы обмена. Хотя эти шаги предпринимаются в правильном направлении, требуется больше информации о деталях и способах доступа к банковской информации, предоставляемой следственным органам, в компетенцию которых входит борьба с коррупцией (например, степень объема доступных данных о банковских счетах, является ли такой доступ условным и ограничен конкретными правонарушениями и т.д.), чтобы ГРЕКО могла оценить настоящую рекомендацию исполненной.

55. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vi была выполнена частично.

Рекомендация vii

56. *ГРЕКО рекомендовала обеспечить систематическое применение на практике существующих правовых положений, касающихся подследственности по расследованию дел о коррупции между различными правоохранительными органами, которые отдают приоритет тем, кто специализируется на борьбе с коррупцией.*

57. Власти Казахстана вновь ссылаются на законодательные положения, закрепляющие юрисдикцию по расследованию дел о коррупции за различными правоохранительными органами (включая статьи 187 и 193 УПК, касающиеся юрисдикции по расследованию дел о коррупции каждого ведомства). Они сообщают, что, согласно анализу уголовных дел за 2021-2022 годы, проведенному Генеральной прокуратурой и правоохранительными органами, Агентство по противодействию коррупции провело расследования по 66% случаев коррупции, в то время как остальными делами занимались другие правоохранительные органы. Кроме того, чтобы разъяснить процедуру передачи дел между различными правоохранительными органами, Генеральный прокурор издал приказ № 65 (21 февраля 2023 года) и Указание (13 июня 2023 года) по этому вопросу. По мнению властей, такая передача может потребоваться по причинам ведения дел (объединение дел) или для обеспечения конфиденциальности информации (например, в контексте использования методов скрытого расследования). Утверждается, что соблюдение этих положений обеспечивается Генеральным прокурором.

58. ГРЕКО отмечает, что, хотя в законодательство, определяющее юрисдикцию правоохранительных органов по расследованию коррупционных правонарушений, не было внесено никаких изменений, властями были приняты некоторые нормативные и практические меры для уточнения этой юрисдикции и информирования правоохранительных органов о применимых правилах, в том числе в отношении передачи дел. Что касается практики, то статистическая информация, предоставленная властями, обнадеживает, поскольку она свидетельствует о том, что большинство таких правонарушений (66%) расследуются Агентством по противодействию коррупции. Это верное направление. Однако новые правила, принятые Генеральной прокуратурой по этому вопросу, по-видимому, не отдают приоритета расследованию коррупционных правонарушений в соответствии со специализацией по противодействию коррупции. ГРЕКО предлагает властям регулярно контролировать выполнение соответствующих правил и инструкций и устранять любые сохраняющиеся несоответствия в назначении расследований коррупционных правонарушений, отдавая приоритет специализированным органам по расследованию антикоррупционных правонарушений, как того требует настоящая рекомендация.

59. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vii была выполнена частично.

Рекомендация viii

60. *ГРЕКО рекомендовала усилить подготовку и специализацию прокуроров и судей в отношении коррупционных преступлений, финансовых расследований и их связей с другими преступлениями, такими как отмывание денег и организованная преступность.*

61. Власти Казахстана сообщают, что приказом Председателя Верховного Суда от 14 июля 2023 года²² была введена специализация судей Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда. В соответствии с этим приказом (документ с ограниченного использования) шесть судей Верховного суда были назначены специалистами по расследованию коррупционных правонарушений. Обучение судей и сотрудников судов в различных областях права проводится Академией юстиции. Учебная программа Академии включает темы, связанные с коррупцией²³. Учебная программа на 2022-2023 годы также включала различные курсы по противодействию коррупции, некоторые из которых касались, в частности, экономических преступлений и организованной преступности. Власти сообщают, что в 2022 году около 463 судей областных и районных судов прошли подготовку по вопросам борьбы с коррупцией.

²² Полное название – «Приказ Председателя Верховного Суда «Об организационных вопросах судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Казахстан» № 6001-23-7-4/161».

²³ Такие, как «Антикоррупционная политика Казахстана и борьба с коррупционными преступлениями», «Предотвращение коррупции в судебной системе» и «Борьба с коррупцией: национальная стратегия и проблемы ее реализации».

62. Что касается прокуроров, власти указывают, что в Генеральной прокуратуре и территориальных управлениях существуют группы прокуроров, специализирующихся на противодействии коррупции и экономическим преступлениям. Их основная роль заключается в надзоре за законностью досудебного расследования и уголовного преследования по такого рода делам. Что касается специализированной подготовки, власти утверждают, что Академия правоохранительных органов создала с этой целью специальное отделение, которое проводит непрерывные образовательные мероприятия для прокуроров и прокурорских стажеров. В качестве примера, власти утверждают, что в 2022 году курсы повышения квалификации по противодействию коррупции посетили 290 слушателей. Еще 208 слушателей прошли обучение по финансовым расследованиям и возвращению незаконных активов. В 2023 году учебные курсы посетили 83 прокурора, специализирующихся на расследовании дел о коррупции, и 411 вновь назначенных прокуроров. В ходе семинара были затронуты такие темы, как борьба с отмыванием денег, возвращение активов из-за рубежа, проведение параллельных расследований и использование финансовой разведки. В планах на 2024 год проведение тренингов и семинаров по вышеуказанным темам, а также по специфике коррупционных правонарушений и выявлению конечных бенефициарных владельцев. Академия правоохранительных органов и Агентство по противодействию коррупции также организовали учебные семинары в сотрудничестве с Антикоррупционной сетью для Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) ОЭСР и Советом Европы.

63. ГРЕКО приветствует тот факт, что для судей и прокуроров все чаще проводится целенаправленная подготовка по противодействию коррупции. ГРЕКО призывает власти продолжать разработку соответствующих образовательных программ и обеспечивать активное и регулярное участие прокуроров и судей всех уровней. Кроме того, ГРЕКО приветствует создание специализированных групп в органах прокуратуры, как в Генеральной прокуратуре, так и в территориальных управлениях. ГРЕКО также рада отметить назначение нескольких судей Верховного суда в качестве специалистов по вопросам борьбы с коррупцией. Тем не менее, учитывая, что большинство дел о коррупции рассматриваются по существу до того, как они попадают в Верховный суд, ГРЕКО по-прежнему убеждена в важности наличия судей, специализирующихся на проведении расследований, а также судей в региональных и районных судах.

64. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация viii была выполнена удовлетворительно.

Рекомендация ix

65. ГРЕКО рекомендовала 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 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) рассмотреть вопрос о сокращении категорий лиц, в отношении которых в настоящее время применяются такие процедуры, до минимума, необходимого в демократическом обществе.

66. Власти Казахстана представляют обзор национального законодательства, регулирующего иммунитеты должностных лиц от уголовного преследования. Власти утверждают, что внутреннее законодательство в достаточной степени регулирует процедуру снятия иммунитетов. Они ссылаются на практику возбуждения уголовных дел против судей, чтобы проиллюстрировать эффективность соответствующей законодательной базы. Кроме того, были разработаны руководящие принципы по снятию иммунитета, разъясняющие применимые критерии и процедуру принятия решений в таких случаях.

67. 10 января 2023 года Конституционный суд Казахстана постановил, что Закон «О первом президенте Республики Казахстан – Елбасы» должен быть признан утратившим силу. 13 января 2023 года Парламент отменил вышеупомянутый закон. Парламент отметил, что не существует конституционно-правовой основы для регулирования статуса и полномочий бывшего президента на уровне отдельного конституционного закона. Благодаря этому шагу бывший президент по-прежнему пользовался бы иммунитетом, предоставленным Конституцией Президентам, но конкретные положения о статусе привилегий бывшего Президента и членов его семьи в соответствии с Законом о первом Президенте (статья 3) больше не действуют²⁴.

68. Власти считают, что нет необходимости в дальнейшем сокращении существующего списка должностных лиц, пользующихся положениями об иммунитете, который, по их мнению, является более ограниченным, чем в некоторых других государствах - членах ГРЕКО.

69. ГРЕКО принимает к сведению информацию о мерах по отмене привилегии неприкосновенности членов семьи бывшего Президента путем отмены Закона о первом Президенте Казахстана. Это относится ко второму компоненту рекомендации. Однако нет никаких свидетельств того, что в дальнейшем рассматривался вопрос о том, должен ли быть сокращен нынешний список лиц, на которых распространяются особые процедуры в отношении их ареста/расследования/судебного преследования (т.е. Президент, члены Парламента, члены Конституционного совета, Генеральный прокурор, судьи и кандидаты на выборах в Президенты и Парламент).

70. Хотя были подготовлены руководящие принципы (методологические рекомендации), разъясняющие критерии и процедуры принятия решений по запросам о снятии иммунитетов (см. рекомендацию x), предстоит провести тщательный пересмотр применимых законодательных положений, с тем чтобы обеспечить существующую систему более надежными гарантиями от злоупотреблений. Эта система аналогична той, которая описана в отчете совмещенного Первого и второго раундов оценки, в котором ГРЕКО указала на конкретные недостатки (пункты 111-115).

71. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ix была выполнена частично.

Рекомендация x

72. ГРЕКО рекомендовала 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.

²⁴ Статья 3. Неприкосновенность Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, Закон «О первом президенте Республики Казахстан – Елбасы» (утратил силу)

Первый Президент Республики Казахстан - Елбасы обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к ответственности за действия, совершенные в период осуществления им полномочий Президента Республики Казахстан, а после их прекращения - связанные с осуществлением им статуса Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы. Он не может быть задержан, арестован и содержаться под стражей, подвергнут обыску, допросу с пристрастием или личному досмотру.

Неприкосновенность распространяется на все имущество, принадлежащее на праве частной собственности Первому Президенту Республики Казахстан - Елбасы и проживающим с ним членам его семьи, а также на используемые ими жилые и служебные помещения, служебные транспортные средства, средства связи, переписку, документы, принадлежащие им. Иммунитет распространяется также на имущество, принадлежащее фонду Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы и другим учрежденным им юридическим лицам.

Никакие ограничения не могут быть наложены на имущество, принадлежащее на праве частной собственности Первому Президенту Республики Казахстан - Елбасы и проживающим с ним членам его семьи, а также на имущество созданных им юридических лиц.

Банковская тайна и неприкосновенность банковских счетов Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы и проживающих с ним членов его семьи гарантируются.

73. Власти Казахстана предоставляют подробное описание различных процедур снятия иммунитетов с каждой категории лиц, занимающих государственные должности. Они также сообщают, что Агентство по противодействию коррупции разработало Стандарт, регламентирующий подробную процедуру принятия решений в отношении снятия иммунитетов (включая сроки и критерии), который будет использоваться в качестве методического руководства. Руководство прошло процедуру консультаций со всеми заинтересованными государственными органами и ожидает официального утверждения Академией правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. После получения одобрения Академии эти методические рекомендации будут распространены среди всех правоохранительных органов для использования в их работе, а также среди профессорско-преподавательского состава и студентов высших учебных заведений по юридическим дисциплинам для подготовки к службе в правоохранительных органах.

74. ГРЕКО приветствует разработку подробного руководства относительно процедуры и критериев, которые должны применяться при рассмотрении просьб об отмене иммунитетов, с тем чтобы они не препятствовали эффективному расследованию (в частности, предварительному расследованию) и последующему вынесению судебных решений по коррупционным правонарушениям.

75. В ожидании эффективного принятия вышеупомянутых руководящих принципов ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация х была выполнена частично.

Рекомендация xi

76. ГРЕКО рекомендовала (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.

77. Власти Казахстана сообщают в отношении первой части рекомендации, что в соответствии с законодательными поправками от 1 и 12 июля 2023 года в Закон о борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма (далее – Закон об отмывании денег) были введены новые статьи 6-1 и 12-3.²⁵, прокладывающие путь к созданию реестра бенефициарных владельцев. Реестр ведется и обновляется Агентством по финансовому мониторингу, которое следит за тем, чтобы реестр был взаимосвязан с базами данных других государственных органов и чтобы информация, предоставляемая последними, а также данные финансового мониторинга были должным образом включены в него. Агентство по финансовому мониторингу разработало соответствующие нормы и положения о функционировании Реестра²⁶. Юридические лица обязаны принимать необходимые меры для идентификации своих бенефициарных владельцев, предоставлять информацию о них Агентству по финансовому мониторингу и регулярно обновлять эту информацию. Несоблюдение этого обязательства или предоставление недостоверной информации влечет за собой административную ответственность (согласно статье 214 Кодекса об административных правонарушениях). Юридические лица также обязаны предоставлять информацию о своих бенефициарных владельцах в процессе государственной регистрации²⁷. Власти также обращают внимание на то, что имущество государственных служащих и членов их семей подлежит финансовому

²⁵ Доступен по следующей ссылке (на английском языке): <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z090000191>

²⁶ Доступен по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033464> ; <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200029649>

²⁷ The Rules on State Registration of Legal Entities are accessible via the following link (in English): <https://adilet.zan.kz/eng/docs/V2000020771>

контролю (статья 8 Закона о борьбе с отмыванием денег). Кроме того, в соответствии с недавними поправками к Закону о противодействии коррупции таким должностным лицам запрещается открывать или иметь счета в иностранных банках (статья 14-1 Закона о противодействии коррупции).

78. Что касается второй части рекомендации, власти указывают, что пункт 4 статьи 11 (вступит в силу в 2027 году) Закона о противодействии коррупции с поправками, внесенными Законом [№ 188-VII](#) от 3 января 2023 года, предусматривает, в частности, ответственность за приобретение активов, не оправданных законными доходами.

79. Власти также ссылаются на закон «О возврате государству незаконно приобретенных активов»²⁸, принятый 12 июля 2023 года, который направлен на лиц, занимающих государственные должности, должности в государственных юридических лицах, организациях квазигосударственного сектора (государственных предприятиях), а также аффилированных с ними лиц. На таких лиц возлагается обязанность обосновывать законность активов, подлежащих контролю со стороны компетентного органа.

80. Кроме того, в рамках реализации Президентского указа о мерах по возвращению государству незаконно выведенных активов власти планируют ввести возможность гражданско-правовой конфискации, которая позволит государству прекращать права собственности на любой необоснованный доход/имущество. После вступления в силу эта мера может быть применена по требованию прокуратуры, если возникнут обоснованные сомнения в законности источников происхождения активов. Власти разъясняют, что гражданско-правовая конфискация не потребует возбуждения уголовного дела и не будет ограничиваться коррупционными преступлениями, в то время как бремя доказывания ляжет на лиц, уличенных в несоответствии их доходов и расходов. Закон устанавливает порог для его применения: активы, принадлежащие физическому лицу или группе аффилированных лиц, равны или превышают 13 миллионов месячных расчетных показателей (МРП²⁹) (около 100 миллионов долларов США в 2023 году). Процедура взыскания незаконных активов регулируется положениями Гражданского процессуального кодекса.

81. Кроме того, власти ссылаются на постепенный процесс обобщения деклараций об активах и усиления контроля за доходами и расходами государственных должностных лиц. В соответствии с этим процессом ежегодные декларации о доходах и расходах будут охватывать все население к 2026 году, а с 2027 года будут подлежать проверке и контролю. Неспособность объяснить разницу в доходах и расходах влечет за собой административную ответственность (штраф в размере 90% от суммы расхода).

82. ГРЕКО принимает к сведению вышеуказанную информацию, приветствуя создание реестра бенефициарных владельцев и принятие закона, регулирующего возврат государством незаконных активов. Это важные шаги на пути к созданию функциональной системы отслеживания и конфискации доходов от коррупции. ГРЕКО также рада отметить, что были приняты конкретные меры в области уголовного, гражданского и административного права, позволяющие в определенной степени распределить бремя доказывания для облегчения расследования и возможного вынесения судебных решений по делам о коррупции.

83. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация *xi* выполнена удовлетворительно.

²⁸ С текстом этого Закона можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021#z76> ; Указ Президента № 366 от 5 октября 2023 года «О мерах по реализации Закона» доступен по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000366#z13>

²⁹ Месячный расчетный показатель на 2023 год был установлен на уровне 3450 тенге, или приблизительно 7 евро.

Рекомендация xii

84. ГРЕКО рекомендовала (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.

85. Что касается первой части рекомендации, власти Казахстана сообщают, что в 2022 году Агентство по финансовому мониторингу (АФМ) запустило новый веб-портал для субъектов финансового мониторинга (СФМ), чтобы облегчить процесс подачи отчетов о подозрительных транзакциях³⁰. Портал предоставляет учебные материалы, включая руководящие принципы, разработанные для каждой конкретной категории СФМ³¹. Кроме того, уточняется, что каждый СФМ несет ответственность за организацию соответствующего обучения для своих сотрудников в соответствии с правилами и требованиями, утвержденными руководителем Агентства по финансовому мониторингу³². Власти также ссылаются на ряд учебных мероприятий, проводимых Агентством, а также различными профессиональными ассоциациями в сотрудничестве с Агентством (например, Союзом аудиторов, Нотариальной палатой, Палатой юридических консультантов и т.д.).

86. Кроме того, АФМ выдвинуло предложение о включении тестовых вопросов по ПОД/ФТ в программу аттестации лиц, претендующих на занятие адвокатской и нотариальной деятельностью, а также об аккредитации их знаний законодательства при получении лицензии и сертификации. В настоящее время это предложение одобрено. АФМ на постоянной основе проводит работу по повышению финансовой грамотности сотрудников СФМ в области ПОД/ФТ, в том числе в отношении юристов. Так, в октябре 2023 года сотрудники АФМ провели разъяснительное мероприятие на тему «Международные стандарты в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма» для членов Алматинской региональной коллегии адвокатов. На встрече присутствовало более 200 юристов. В ходе дискуссии с участниками масштабного мероприятия сотрудники АФМ предоставили ответы на вопросы, интересующие юристов. Следует отметить, что на встрече также присутствовали представители Академии финансового мониторинга, которые подробно рассказали о деятельности Академии в области обучения, программах и курсах по подготовке субъектов финансового мониторинга к тестированию.

87. Что касается второй части рекомендации, власти представляют дополнительные разъяснения, разъясняющие, что представление отчетов в соответствии с Законом о борьбе с отмыванием денег не является нарушением юридических привилегий или других обязательств по сохранению тайны в

³⁰ <https://websfm.kz/>

³¹ Руководящие документы и справочники охватывают, в частности, следующие темы:

- выявление бенефициарных владельцев юридических лиц для операций УЛП, связанных с финансированием терроризма и распространением оружия массового уничтожения;
- выявление политически значимых лиц;
- международные стандарты, типологии и подозрительные операции, связанные с отмыванием денег;
- единая модель финансового профиля иностранного боевика-террориста в регионе ЕАГ;
- риски и уязвимости отмывания денег/финансирования терроризма, связанные с золотом;
- отмывание денег и финансирование терроризма;
- применение риск-ориентированного подхода к работе бухгалтеров.

³² Доступен по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100023952>

соответствии с пунктом 6³³ статьи 11 Закона о борьбе с отмыванием денег и пункт 4³⁴ статьи 37 Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи». Кроме того, адвокаты не освобождаются от общей уголовной ответственности за соучастие в совершении уголовного преступления, включая отмывание денег, в соответствии с положениями статьи 28 Уголовного кодекса.

88. На основе международного опыта ФАТФ были выпущены методические рекомендации для юристов, юридических консультантов и других независимых специалистов по правовым вопросам в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Вышеупомянутые рекомендации описывают предполагаемые признаки ПОД/ФТ, которые могут быть полезны юристам и юридическим консультантам, а также другим независимым специалистам в области права, принимая во внимание изменения, внесенные в нормы действующего законодательства о ПОД/ФТ, деятельности юристов и юридических услугах. Власти подчеркивают, что в Рекомендациях подчеркивается, что в Казахстане адвокатская тайна не является абсолютной. Поэтому отечественные юристы обязаны сообщать о своих подозрениях в отношении клиентов, и в этом случае не будут нарушены нормы профессиональной этики. За предоставление информации, сведений и документов в уполномоченный орган все СФМ (и их представители), независимо от результатов отчета, не несут ответственности, предусмотренной законами Республики Казахстан, а также гражданско-правовым договором.

89. На сегодняшний день в системе АФМ зарегистрировано 196 юристов. Таким образом, по сравнению с 2021 годом охват увеличился на 0,36%. Юристы не направляли в АФМ никаких сообщений о подозрительных транзакциях, что объясняется тем фактом, что этот сектор подвержен низкому риску, где подозрительные транзакции сведены к минимуму. Этот факт еще раз подтверждается в последнем докладе [Евразийской группы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма \(ЕАГ\) по Казахстану](#), который был принят в июне 2023 года. В отчете подчеркивается, что юристы в Казахстане осознают свою обязанность проводить комплексную проверку клиентов (КПК). Однако из-за специфики деятельности юристов, у представляющих сектор юристов, не было клиентов, которые попадали бы под услуги по проведению операций, предусмотренных Законом о ПОД/ФТ.

90. [ГРЕКО](#) принимает к сведению вышеуказанную информацию. Что касается первой части, то она приветствует запуск нового интернет-портала, который призван стать единым окном для субъектов финансового мониторинга. ГРЕКО также с удовлетворением отмечает сотрудничество Агентства по финансовому мониторингу с профессиональными ассоциациями, играющими важную роль в предотвращении отмывания денег и других финансовых преступлений. Также были предприняты многочисленные инициативы по информированию этих специалистов о существующих правилах и процедурах их применения. Властям рекомендуется продолжать разработку материалов и расширять информационно-разъяснительную работу с соответствующими профессиональными группами. Хотя эти изменения можно только приветствовать, ГРЕКО напоминает, что одной из основных проблем, связанных с данной рекомендацией, была необходимость улучшения ситуации, связанной с обязательством юристов сообщать о подозрительной финансовой деятельности, а также с многочисленными исключениями, предусмотренными законодательством. ГРЕКО отмечает, что статистические данные, представленные властями, не содержат информации о каких-либо целенаправленных действиях в отношении юристов.

³³ «Предоставление субъектами финансового мониторинга информации, данных и документов уполномоченному органу в целях и порядке, установленных настоящим Законом, не является разглашением коммерческой, банковской или иной охраняемой законом тайны, нарушением условий сбора, обработки персональных данных, а также а также другая информация, охраняемая законом.»

³⁴ «Представление данных и информации уполномоченному органу по финансовому мониторингу в соответствии с [Законом](#) Республики Казахстан "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" не является разглашением адвокатской тайны». <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1800000176>

91. Что касается второй части рекомендации, то, несмотря на то, что были приняты позитивные меры (в том числе путем разработки методологических рекомендаций и проведения многоплановых информационно-просветительских мероприятий) для обеспечения дальнейшего руководства юридическим работникам в этом отношении, никаких законодательных поправок, уточняющих отношения между обязанностью адвокатов соблюдать конфиденциальность и требованием сообщать о подозрительных операциях, внесено не было. Таким образом, эта часть рекомендации не была выполнена.

92. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xii была выполнена частично.

Рекомендация xiii

93. ГРЕКО рекомендовала 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) ввести ответственность за незаконное ограничение доступа к информации.

94. Что касается первой части рекомендации, то власти Казахстана сообщают о ряде практических мер, принятых для улучшения доступа к информации³⁵. В частности, после принятия 30 декабря 2020 года поправок к Закону о доступе к информации Министерству культуры и информации было поручено осуществлять мониторинг и межсекторальную координацию в области доступа к информации. Все учреждения, имеющие право на получение информации по смыслу вышеупомянутого закона (статья 8), были обязаны создать структурное подразделение или назначить должностное лицо, отвечающее за внутренний мониторинг и координацию, с целью обеспечения надлежащего доступа к информации (пункт 2-1 статьи 9). Это требование распространяется и на органы местного самоуправления. Кроме того, было проведено соответствующее обучение³⁶ назначенных должностных лиц, а также других сотрудников местных исполнительных органов. Таким образом, более 500 сотрудников органов местного самоуправления прошли онлайн-курс³⁷, организованный ЮНЕСКО. Кроме того, Комиссия по вопросам доступа к информации³⁸ рассматривает отчеты органов местного самоуправления и выносит рекомендации³⁹. Кроме того, Министерство культуры и информации ежегодно представляет Главе государства отчеты⁴⁰ о доступе к информации, в которых содержатся предложения по улучшению. Наконец, открытость (транспарентность) государственных органов пересматривается на ежегодной основе в рамках регулярной оценки⁴¹ эффективности. Если оцениваемый государственный орган

³⁵ Доступен по следующей ссылке (на английском языке): <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1500000401>

³⁶ Например, стажировки в Министерстве информации и социального развития; выездные семинары и онлайн-мероприятия, проводимые сотрудниками Министерства; регулярные тренинги для государственных служащих и местных чиновников, организуемые международными организациями (ПРООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ).

³⁷ <https://www.unesco.org/en/access-information-laws/course-ati-laws?hub=370>

³⁸ См. пункт 163 Отчета об оценке.

³⁹ С некоторыми отчетами о заседаниях Комиссии по вопросам доступа к информации можно ознакомиться по следующим ссылкам (на русском языке):

<https://www.gov.kz/memleket/entities/mam/press/news/details/672704?lang=ru>

<https://www.gov.kz/memleket/entities/mam/press/news/details/647720?lang=ru>

<https://www.gov.kz/memleket/entities/mam/documents/details/501468?lang=ru>

<https://www.gov.kz/memleket/entities/mam/documents/details/393893?lang=ru>

https://fb.watch/gexD8g_4ck/?mibextid=w8EBqM

<https://fb.watch/gexJOXTKk/?mibextid=w8EBqM>

⁴⁰ 2023 Report : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33345184&pos=1;-16#pos=1;-16

⁴¹ Смотрите раздел 4 Методологии оценки, доступный по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022599>

получает низкие или ухудшающиеся оценки, это может повлечь за собой ответственность его руководства, в частности политических назначенцев (согласно параграфу 73 Указа Президента № 954 от 19 марта 2010 года с поправками от 29 мая 2023 года⁴²).

95. Что касается второй части рекомендации, власти сообщают, что был разработан новый законопроект⁴³, предлагающий внести поправки в несколько законов, включая Закон о доступе к информации. Основные предложения проекта включают усиление роли Министерства культуры и информации путем наделения его функциями государственного контроля в сфере доступа к информации; исчерпывающее указание законных оснований для ограничения⁴⁴ доступа к информации; распространение административной ответственности⁴⁵ за незаконное ограничение доступа к информации на нарушения требований законодательства, касающихся публикации информации на веб-портале электронного правительства⁴⁶ и на интернет-сайтах соответствующих учреждений; доступа к информационным стендам в помещениях соответствующих учреждений, доступа к открытым заседаниям коллегиальных органов и доклады руководителей центральных исполнительных органов, акимов и руководителей национальных высших учебных заведений⁴⁷; доступ людей с ограниченными возможностями⁴⁸ к информации. Законопроект также направлен на внедрение принципов открытости и активного распространения информации. Власти указывают, что надзорные полномочия Министерства в соответствии с проектом поправок предусматривают возможность реагирования как на конкретные нарушения, так и на общую задачу по предотвращению нарушений доступа к информации. Власти также указывают на значительные репутационные риски для должностных лиц в случаях, когда они уличаются в нарушении законодательства и правил доступа к публичной информации, несмотря на то, что на данном этапе суммы административных штрафов не увеличиваются. 21 февраля 2024 года проект был одобрен Парламентом в первом чтении.

96. ГРЕКО принимает к сведению вышеуказанную информацию. Что касается первой части рекомендации, ГРЕКО с удовлетворением отмечает, что для должностных лиц, ответственных за доступ к информации, и, в целом, для сотрудников органов местного самоуправления организуется ряд учебных мероприятий. ГРЕКО считает обнадеживающим тот факт, что Министерство культуры и информации и специализированная комиссия регулярно отслеживают ситуацию с доступом к информации, уделяя особое внимание органам местного самоуправления. Эта часть рекомендации была выполнена.

97. Что касается второй части рекомендации, то в настоящее время в законодательство вносятся значительные изменения с некоторыми заметными усовершенствованиями. Однако ГРЕКО напоминает, что рекомендация сосредоточена на необходимости введения соответствующих, достаточно жестких санкций за незаконное ограничение доступа к информации. В этой связи ГРЕКО отмечает, что статья 456-1 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает штрафы в размере от 20 до 50 МРП (примерно от 141 до 354 евро) за нарушения, совершенные должностными лицами. В нем далее отмечается, что, хотя разрабатываемый в настоящее время проект поправок направлен на расширение состава преступления, связанного с незаконным ограничением доступа к информации, эффективность существующих санкций, по-видимому, не учитывается. В этой связи ГРЕКО также отмечает, что количество административных дел такого типа остается очень низким (шесть дел в 2022 году). В связи с этим ГРЕКО настоятельно призывает власти продолжить совершенствование соответствующей системы

⁴² Доступен по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954>

⁴³ Доступен по следующей ссылке (на русском языке): <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14546237>

⁴⁴ Ограничения, включенные в предлагаемые поправки к статье 5 Закона, заключаются в следующем: защита конституционного строя, общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

⁴⁵ В соответствии со статьей 456-1 Кодекса об административных правонарушениях.

⁴⁶ <https://egov.kz/cms/en>

⁴⁷ В соответствии со статьями 12, 13, 14, 16, 17 Закона о доступе к информации.

⁴⁸ Этого требует новая статья 17-1, включенная в проект поправок.

ответственности, с тем чтобы были предусмотрены соответствующие санкции за такие нарушения, и они эффективно применялись там, где это оправдано.

98. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xiii была выполнена частично.

Рекомендация xiv

99. ГРЕКО рекомендовала проработать и принять комплексные законодательные и практические меры, обеспечивающие прозрачность учреждений госсектора и участие представителей общественности в проведении консультаций при принятии решений госорганами.

100. Власти Казахстана сообщают о ряде законодательных и практических мер, принятых или инициированных в течение отчетного периода. В частности, 2 октября 2023 года был принят новый закон «Об общественном контроле»⁴⁹, который дает право гражданам и некоммерческим организациям (за исключением религиозных) осуществлять общественный контроль за деятельностью и принятием решений государственными органами, органами местного самоуправления, квазигосударственным сектором (государственными предприятиями), а также другие организации, осуществляющие соответствующие функции в общественных интересах. Такой контроль может осуществляться посредством консультаций с общественностью, экспертизы или мониторинга (статьи 10-12). Орган или организация, подлежащие общественному контролю, обязаны рассмотреть и дать мотивированный ответ в отношении каждой полученной рекомендации. Невыполнение этого требования может быть обжаловано в компетентных органах, а нарушение настоящего закона влечет за собой ответственность (статьи 13 и 15). Закон об общественном контроле вступит в силу 4 апреля 2024 года. Кроме того, в декабре 2023 года в Закон об общественных объединениях были внесены поправки⁵⁰, позволяющие создавать ассоциацию как минимум трем лицам (предыдущий порог составлял не менее 10 человек). Поправка направлена на содействие развитию сектора НПО в соответствии с международными стандартами.

101. В октябре 2023 года в Кодекс административного судопроизводства и процедуры были внесены поправки⁵¹, включающие раздел, посвященный онлайн-петициям⁵². Новый раздел устанавливает предельный срок для присоединения к петиции (шесть месяцев) и необходимый минимум подписантов⁵³, чтобы инициировать ее обязательное рассмотрение соответствующим органом. В нем также излагаются процедурные требования к рассмотрению петиций⁵⁴ и приводится перечень вопросов, которые

⁴⁹ Доступен по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000030>

⁵⁰ Смотрите статью 10 с изменениями, внесенными Законом № 49-VIII от 21 декабря 2023 года, доступную по следующей ссылке (на русском языке): https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z960000003_#z19

⁵¹ Закон № 31-VIII от 2 октября 2023 года (вступает в силу 4 апреля 2024 года). Русский: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000031>

⁵² В соответствии с процедурой рассмотрения жалоб и принятия решений в соответствии с измененным Кодексом административного судопроизводства и процессуальных норм, по результатам рассмотрения жалоб может быть принят административный акт, отменяющий оспариваемый административный или иной акт/решение.

⁵³ 50 000 для петиций, относящихся к компетенции правительства; 2 % населения административно-территориальной единицы, т.е. области или города республиканского значения, для петиций, относящихся к компетенции местных выборных органов; 1 % населения для петиций, относящихся к компетенции местных исполнительных органов; более низкие пороги для небольших административно-территориальных единиц, в соответствии со статьями 90-3 и 90-4.

⁵⁴ Например, тщательное обоснование принятого решения; общественные консультации с участием автора петиции или его/ее представителя; создание комиссии или рабочей группы с участием автора, представителей заинтересованных государственных органов, членов парламента и/или маслихатов, а также общественных объединений; анализ комментариев к петиции; анализ соответствующих экономических, социологических или статистических данных и сравнительное изучение соответствующих международных материалов.

исключаются из сферы рассмотрения петиций⁵⁵. Сроки рассмотрения петиций установлены в 40 дней (для центральных органов) и 20 дней (для местных органов). Решение, принятое соответствующим органом, может быть пересмотрено⁵⁶.

102. Кроме того, в Закон о доступе к информации также были внесены поправки, предусматривающие доступ к онлайн-трансляциям, открытым заседаниям государственных органов (статьи 10 и 13). Власти также сообщают, что законодательная база, регулирующая сотрудничество между государством и НПО, получила дальнейшее развитие, в частности, в отношении предоставления грантов на основе проектов⁵⁷. Новый законопроект, предусматривающий внесение изменений в ряд законодательных актов внесен в ноябре 2023 года в Парламент⁵⁸. Он предусматривает, в частности, возможность проведения публичных консультаций в отношении законопроектов, представленных членами Парламента, в то время как законопроекты, разработанные Президентом, останутся за рамками такой процедуры. Согласно предложенным поправкам, законопроекты, представленные депутатами, должны публиковаться на специализированном веб-портале⁵⁹. Также предлагается установить продолжительность процедуры консультаций на уровне 10 рабочих дней⁶⁰. Наконец, 29 декабря 2023 года были приняты Стандарты открытости владельцев информации⁶¹ и Правила доступа к Собраниям владельцев информации⁶², которые вступят в силу 4 апреля 2024 года.

103. Что касается практических мер, то власти сообщают, что, согласно последним опросам, представительство гражданского общества в составе общественных советов⁶³ возросло до 86% их

⁵⁵ Такие, как конституционный строй, административно-территориальное устройство и территориальная целостность, государственный герб и государственный язык, отправление правосудия, государственная безопасность и национальная оборона, назначение публичных должностных лиц, амнистия, поправки к законам об уголовном, гражданском и административном судопроизводстве, а также вопросы, влекущие за собой нарушение основных прав, общественного порядка, здоровья и нравственности.

⁵⁶ На основании жалобы, поданной в соответствии с главой 13 Административно-процессуального кодекса, озаглавленной «Процедура обжалования».

⁵⁷ Закон о государственном социальном заказе, государственном заказе стратегических партнерств, грантах и премиях для неправительственных организаций с поправками от 4 июля 2022 года. Текст закона на английском языке доступен по следующей ссылке: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z050000036>

⁵⁸ Законопроект содержит поправки к следующим правовым актам: Предпринимательскому кодексу; Административно-процессуальному кодексу; Кодексу о здоровье населения и системе здравоохранения; Экологическому кодексу; Закону об образовании; Закону о доступе к информации; и Закону о правовых актах. С текстом законопроекта можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/17269>

⁵⁹ Ссылка на портал приведена ниже: <https://legalacts.egov.kz/>

⁶⁰ В соответствии с пунктом 2 статьи 20 Закона о правовых актах (доступен по следующей ссылке на английском языке: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z160000480>), минимальная продолжительность общественных консультаций в отношении проектов актов, касающихся прав и обязанностей граждан, составляет 10 или 15 рабочих дней, в зависимости от характера акта. Что касается законопроектов, касающихся предпринимательской деятельности, продолжительность публичных консультаций установлена в размере трех рабочих дней в соответствии с действующими Правилами (доступны по следующей ссылке на русском языке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012517#z11>).

⁶¹ С текстом Стандартов можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033860>

⁶² С текстом Правил можно ознакомиться по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033861>

⁶³ Создание общественных советов осуществляется в соответствии с положениями Закона и Типовым положением об Общественном совете, утвержденным Приказом Министра информации и общественного развития от 26 февраля 2021 года (доступно по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022264>). Создание общественных советов и утверждение их состава осуществляется в рамках двухэтапной процедуры отбора, первым этапом которой является создание рабочей группы по утверждению состава общественных советов, а вторым этапом - отбор членов общественных советов. Состав общественных советов утверждается руководителями соответствующих государственных органов на республиканском уровне и секретарями маслихатов на местном уровне. Рабочие группы, рассматривающие кандидатов в члены общественных советов, должны состоять не более чем на 1/3 из представителей государственных органов и не менее чем на 2/3 из представителей некоммерческих организаций и представителей гражданского общества. В процессе отбора членов общественных советов могут участвовать наблюдатели, что, по мнению властей, обеспечивает прозрачность и открытость. Отбор кандидатов осуществляется путем открытого голосования, а решения принимаются большинством голосов.

членов⁶⁴. Кроме того, сообщается, что общественные советы чаще⁶⁵ рассматривают проекты правовых актов, и для облегчения их работы в этом отношении было организовано соответствующее обучение. Также упоминается Гражданский форум Казахстана, который проводится каждые два года и рассматривается властями как важная платформа для обмена мнениями между государственными органами и гражданским обществом. Кроме того, Указом Президента Республики Казахстан № 930 от 14 июня 2022 года был создан новый консультативно-совещательный орган под названием «Национальный курултай» при Президенте Республики Казахстан, в состав которого входят представители гражданского общества. Его роль заключается, в основном, в разработке предложений, имеющих социальную ценность, и обеспечении платформы для диалога между государственными органами, политическими партиями и неправительственным сектором. Наконец, портал «Открытое правительство⁶⁶» был доработан с целью включения большего количества информации и содействия общественному обсуждению проектов нормативных актов. В связи с этим власти отмечают, что общественные обсуждения на портале «Открытое правительство» проводятся на этапе, предшествующем разработке законопроекта, а затем снова на этапе разработки законопроекта. Установленный срок для таких обсуждений составляет не менее 15 рабочих дней, который может быть продлен еще на 10 рабочих дней, если будет получено более 100 комментариев. Помимо портала «Открытое правительство», консультации с общественностью могут проводиться в рамках рабочих групп, созданных органами власти для разработки законодательства, и рабочих групп в парламенте, в которые могут входить представители гражданского общества. Проекты законов также могут быть представлены на рассмотрение Общественному и экспертному советам

104. ГРЕКО принимает к сведению информацию, представленную властями. Что касается законодательных мер, ГРЕКО считает, что принятие законодательства об общественном контроле и петициях может сыграть важную роль в расширении участия граждан и гражданского общества в процессе принятия решений. Принимая во внимание, что большая часть нового законодательства еще не вступила в силу, ГРЕКО надеется в надлежащее время получить дополнительную информацию (включая статистические данные) о том, как эти новые процедуры действуют на практике. В этой связи ГРЕКО предлагает властям разъяснить широкой общественности доступные средства правовой защиты в связи с нарушениями данного законодательства и решения, принимаемые властями в ответ на петиции или рекомендации. ГРЕКО также отмечает, что на данном этапе следует внимательно следить за исполнением этих законов, чтобы избежать чрезмерно широкого толкования положений по вопросам, исключенным из сферы рассмотрения публичных петиций и консультаций.

105. Что касается других планируемых законодательных поправок, ГРЕКО с интересом отмечает предложение о том, чтобы проекты, подготовленные депутатами Парламента, были доступны для проведения таких консультаций. Приветствуя эти новые предложения, ГРЕКО отмечает, что законопроекты, представленные Президентом, при этом также будут оставаться за рамками процесса общественных консультаций. ГРЕКО *априори* не видит никаких оснований для применения различного подхода к авторам законодательной инициативы и предлагает властям принять этот момент во внимание при рассмотрении вопроса внесения соответствующих проектов поправок.

106. ГРЕКО также обращает внимание властей на недостаточную продолжительность общественных консультаций и напоминает, что в Отчете об оценке (пункт 222) подчеркивалась необходимость предоставления разумного периода времени в этом отношении. Предложение установить такой срок в

⁶⁴ В настоящее время в Казахстане насчитывается 258 общественных советов, в том числе 35 на республиканском уровне и 223 на местном. В состав 38 общественных советов входят только представители гражданского общества.

⁶⁵ Согласно статистической информации, предоставленной властями, в 2023 году общественные советы на национальном и местном уровнях рассмотрели в общей сложности 6 781 проект нормативно-правовых актов и в результате вынесли около 4 835 рекомендаций.

⁶⁶ Ссылка на портал «Открытое правительство» приведена ниже: https://egov.kz/cms/ru/articles/communications/open_gov

10 рабочих дней не обеспечит достаточного времени для внесения содержательного вклада в общественные консультации. Кроме того, в пункте 2 статьи 20 Закона о правовых актах и в других соответствующих актах указаны другие сроки (три рабочих дня для законопроектов по вопросам предпринимательства). Власти, возможно, пожелают согласовать все существующие временные рамки, предусмотренные для проведения общественных консультаций, обеспечив при этом соблюдение рекомендации о «разумных сроках». Новые положения Закона об общественном контроле не предлагают никаких улучшений в отношении сроков, при этом они устанавливают еще более короткие сроки для проведения общественных обсуждений (объявление об общественном обсуждении за три дня до его проведения, как предусмотрено в статье 10 Закона).

107. Что касается практических мер, ГРЕКО высоко оценивает изменения, касающиеся состава общественных советов, и сообщения об их более активном участии в рассмотрении законопроектов. ГРЕКО предлагает властям повысить осведомленность о влиянии этих консультаций на законопроекты и проведет повторную оценку выполнения этой рекомендации в свете дополнительной информации о мерах, принятых властями в связи с вопросами, поднятыми в ходе публичных консультаций. В целом, необходимы более последовательные практические примеры, демонстрирующие, что широкая общественность, негосударственные СМИ и субъекты гражданского общества действительно вовлечены в процесс принятия решений государственными органами на систематической основе.

108. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация XIV была выполнена частично.

Рекомендация xv

109. ГРЕКО рекомендовала (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, включая политических служащих и работников, принятых на работу по трудовому договору.

110. Что касается первой части рекомендации, власти Казахстана сообщают, что квалификационные требования в отношении политических назначенцев регулируются Указом Президента № 485 от 31 декабря 2020 года. Новый проект президентского указа, который в настоящее время рассматривается заинтересованными государственными органами, предусматривает распространение этих требований на другие должности (например, заместителей руководителей государственных органов). Что касается государственных служащих корпуса «В», власти утверждают, что набор и продвижение по службе осуществляются на основе заслуг, поскольку вакантные должности заполняются, соответственно, на основе общих и внутренних конкурсов. Руководители государственных предприятий также назначаются на конкурсной основе. В настоящее время Агентство по делам государственной службы в пилотном режиме внедряет новый формат конкурсного отбора в ряде государственных органов⁶⁷ и органов местного самоуправления. Этот формат предусматривает полностью цифровой процесс отбора, который является анонимным и проводится онлайн (включая собеседования с тремя лучшими кандидатами). Все этапы отбора (включая финальный) автоматизированы, а прозрачность обеспечивается независимой системой прокторинга. В случае успеха с 2024 года планируется распространить этот формат отбора на все государственные органы. Далее, в декабре 2022 года были приняты новые правила, регулирующие прием на работу руководителей и преподавателей

⁶⁷ С 1 марта 2023 года в пяти государственных органах (Агентстве по делам государственной службы, Министерстве транспорта, Министерстве индустрии и строительства, Министерстве торговли и интеграции, акиматах Акмолинской области и города Шымкент) внедряется полностью цифровая система отбора и подбора персонала. Постепенное внедрение данной системы отбора предусмотрено во всех государственных органах в период с 1 февраля 2024 года по 31 декабря 2025 года.

государственных образовательных учреждений посредством конкурсной процедуры, что власти рассматривают как важный шаг, учитывая, что 75% гражданских служащих работают в сфере образования.

111. Власти также разъясняют, что некоторые категории гражданских служащих могут быть назначены вне конкурсной процедуры, например, юристы, экономисты, бухгалтеры, врачи, средний и младший медицинский персонал, социальные работники и т.д. Утверждается, что их общая численность незначительна, а низкий уровень заработной платы этих категорий приводит к высокой текучести кадров, что требует быстрого заполнения вакантных должностей без проведения длительных конкурсных процедур. Кроме того, конкурс не требуется для назначения технического персонала государственных органов и работников квазигосударственного сектора. Власти утверждают, что прозрачность обеспечивается путем публикации объявлений о вакансиях на соответствующих веб-порталах и конкретизации требований к вакансиям в нормативных актах (например, в приказах министров). Власти также указывают, что вопреки тому, что указано в пункте 224 Отчета об оценке, персонал технической поддержки не выполняет никаких функций государственных служащих.

112. Что касается второй части рекомендации, власти ссылаются на Закон № 188-VII от 3 января 2023 года, вносящий изменения в Трудовой кодекс и Закон о государственной службе, в частности, запрет на прием на работу лиц, уволенных по причине несоответствия доходов расходам в течение последних трех лет, и прекращение трудовых отношений по причине несоответствия доходов расходам⁶⁸. Вышеуказанные поправки касаются государственных служащих и работников квазигосударственного сектора. Власти не считают целесообразным накладывать аналогичные ограничения на персонал технической поддержки. Кроме того, власти ссылаются на ряд положений внутреннего законодательства⁶⁹, запрещающих прием на работу/назначение на должности на государственной службе, в судебных органах, государственных учреждениях и организациях и квазигосударственных структурах лиц, осужденных судом за коррупционные преступления.

113. ГРЕКО принимает к сведению разъяснения и изменения, о которых сообщили власти. Что касается первой части рекомендации, ГРЕКО отмечает, что многое еще предстоит сделать для внедрения прозрачных процедур, основанных на заслугах, как в отношении найма, так и продвижения по службе. ГРЕКО напоминает, что акцент в рекомендации был сделан на необходимости устранения неопределенности и выработки единообразного подхода, охватывающего все должности в системе государственного управления. Этого сделано не было. Хотя ГРЕКО приветствует принятие новых правил конкурсного отбора руководителей и персонала государственных образовательных учреждений, она отмечает, что этот отраслевой подход не способствует дальнейшему достижению цели обеспечения единообразия. ГРЕКО предлагает властям продолжить изучение цифровых автоматизированных процедур отбора. Кроме того, ГРЕКО обеспокоена высокой текучестью кадров среди нескольких категорий гражданских служащих (юристов, бухгалтеров и т.д.) из-за низких зарплат, что делает эти рабочие места непривлекательными для квалифицированных специалистов. ГРЕКО подчеркивает, что наряду со снижением качества услуг, предоставляемых этими гражданскими служащими населению, такая ситуация делает эти категории особенно уязвимыми к коррупционным рискам. В связи с этим

⁶⁸ Эти положения вступят в силу в 2027 году.

⁶⁹ В качестве примера власти ссылаются на статью 50(4) Уголовного кодекса, предусматривающую пожизненный запрет на занятие должностей на государственной службе, в судебной системе, органах местного самоуправления, Национальном банке и его ведомствах, органах регулирования финансового рынка, государственных организациях и квазигосударственных образованиях. Они также указывают, что назначение лиц на политические государственные должности регулируется Законом «О государственной службе», запрещающим прием на работу лиц, совершивших коррупционное правонарушение (статья 16, пункт 3, подпункт 8). Сообщается, что аналогичные ограничения предусмотрены Трудовым кодексом, Конституционным законом «О выборах», Законами о правоохранительной службе, специальных государственных органах, исполнительном производстве, Национальном банке и т.д.

ГРЕКО призывает власти предпринять решительные и системные действия для исправления этой ситуации.

114. Что касается второй части рекомендации, ГРЕКО подчеркивает, что основное внимание в ней уделялось необходимости установления единообразного режима неподкупности, применимого ко всем секторам и всем категориям служащих государственного управления, включая политических назначенцев и работников, нанятых по трудовым контрактам. Это выходит за рамки запрета на трудоустройство лиц, осужденных за коррупцию. ГРЕКО отмечает, что указ Президента № 485 не предусматривает каких-либо требований к неподкупности для политических назначенцев, хотя представляется, что запрет на назначение лиц, ранее совершивших коррупционные правонарушения, также будет распространяться на политических назначенцев. Опубликованные поправки от 3 января 2023 года, несмотря на то, что они, безусловно, важны с точки зрения борьбы с коррупцией, не предусматривают согласованных и единообразных правил неподкупности в государственном управлении. ГРЕКО призывает власти предпринять более целенаправленные действия в этом отношении.

115. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xv была выполнена частично.

Рекомендация xvi

116. *ГРЕКО рекомендовала 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.).*

117. Власти Казахстана сообщают, что был разработан Кодекс этики для каждой из следующих трех категорий: 1) государственных служащих; 2) сотрудников правоохранительных органов, органов гражданской защиты и государственной курьерской службы; 3) сотрудников государственных предприятий и агентств. Что касается государственных служащих, то Указом Президента № 814 от 22 февраля 2022 года был утвержден новый Кодекс этики. Новый Кодекс устанавливает основные стандарты и требования в общем виде. Он не предназначен для регулирования конкретных вопросов, возникающих в контексте предотвращения коррупции, получения подарков и т.д. В этой связи власти ссылаются на соответствующие положения Законов о государственной службе и о доступе к информации (см. пункты 160-162, 180 и 195 Отчета об оценке). Практический комментарий к Кодексу, разработанный для обеспечения подробного руководства в отношении конкретных ситуаций, был представлен 26 января 2024 года на заседании Комиссии по этике, на котором присутствовали представители Администрации Президента, депутаты Парламента и члены Общественного совета Агентства по делам государственной службы. В комментарии приводятся несколько конкретных примеров этического поведения государственных служащих, в том числе связанных с ситуациями конфликта интересов. Агентство по делам государственной службы также разработало руководство под названием «Этика и нормы поведения государственного служащего», в котором содержатся краткие инструкции для государственных служащих, основанные на конкретных примерах, включая отказ от подарков и других услуг. 20 февраля 2024 года Председатель Агентства по делам государственной службы утвердил Типовой план работы Уполномоченных по этике на 2024 год, который предусматривает оказание консультативной помощи государственным служащим по вопросам соблюдения требований Кодекса этики и законодательства в сфере государственной службы, охватывающих служебную дисциплину, этику, социальные гарантии государственных служащих и членов их семей, прекращение государственной службы, меры финансового контроля, антикоррупционные ограничения, конфликты интересов, уголовная и административная ответственность за правонарушения. Власти также

сообщили, что проект Руководящих принципов по этике и кодексу поведения для государственных служащих разрабатывается Академией государственного управления. В руководстве приведены примеры конкретных ситуаций, связанных со злоупотреблением административными ресурсами, непрофессиональным и неуважительным поведением на работе и неадекватным поведением в нерабочее время, а также кумовством. Планируется дополнить проект разделами о конфликтах интересов, использовании социальных сетей и роли уполномоченного по этике. Наконец, также были разработаны стандартные методические рекомендации для сотрудников антикоррупционной службы.

118. Что касается сотрудников правоохранительных органов, власти разъясняют, что применимые стандарты и требования установлены как в вышеупомянутом Кодексе этики государственных служащих, так и в Кодексе этики, разработанном специально для этой категории лиц и утвержденном Указом Президента № 81 от 2 января 2023 года. Кодекс этики правоохранительных органов содержит требования по предотвращению коррупции, недопущению конфликта интересов и кумовства. Этот кодекс также носит довольно общий характер. Что касается сотрудников государственных предприятий и учреждений, власти утверждают, что специальный этический кодекс для этой категории был утвержден Указом Министра труда и социальной защиты № 342 от 28 августа 2020 года, в который 14 ноября 2023 года были внесены поправки, включающие, в частности, требование сообщать о любых нарушениях, склонение к совершению коррупционного правонарушения, возврату подарков или передаче их компетентному органу, предотвращению злоупотребления служебным положением, отказу принимать или предлагать какие-либо подарки или преимущества (подчиненным или должностным лицам) и не прибегать к кумовству. Этот Кодекс также сформулирован в общих чертах.

119. ГРЕКО отмечает, что в дополнение к принятию нового Кодекса этики государственных служащих власти приступили к разработке отраслевых кодексов, направленных на решение конкретных этических дилемм, с которыми различные категории лиц могут сталкиваться в своей повседневной жизни. Утверждение Практического комментария к Этическому кодексу, а также других руководящих документов, содержащих примеры поведения, основанного на принципах честности и этичного поведения, является позитивным событием, демонстрирующим решимость властей задавать правильный тон в государственном управлении. ГРЕКО призывает власти обеспечить эффективное применение на практике недавно принятых стандартов общественной этики и неподкупности.

120. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хvi была выполнена удовлетворительно.

Рекомендация хvii

121. *ГРЕКО* рекомендовала (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.

122. Власти Казахстана сообщают в связи с первой частью рекомендации, что для государственных служащих корпуса «В» был организован вводный курс по неподкупности и что соответствующие курсы включены в регулярную программу непрерывного обучения государственных служащих, проводимую Академией государственного управления при Президенте Казахстана. На обучение, проводимое Академией, отводится четыре академических часа на тему «Этика и добросовестность», в то время как время, отводимое на ту же тему во время повышения квалификации, варьируется от восьми до 40 академических часов. Власти утверждают, что в 2021-2022 годах курсы переподготовки в Академии и ее филиалах прошли более 7500 государственных служащих, а в 2023 году - еще 4497 человек. Власти

уточняют, что впервые поступающим на административную государственную службу в корпус «В» предоставляется четыре академических часа обучения по теме «Этика и добропорядочность», в то время как впервые поступающие на руководящие должности проходят шесть академических часов обучения по теме «Антикоррупционная культура и добропорядочность», которая охватывает вопросы этических норм и стандартов государственной службы, антикоррупционного поведения, неподкупности, оценки личных качеств, формирования антикоррупционной культуры в государственном аппарате, прозрачности государственного управления, соблюдения объективности и справедливости. Кроме того, Агентство по противодействию коррупции запустило новую программу онлайн-обучения для государственных служащих, которая завершается выдачей сертификата при условии успешной сдачи итогового теста. Программа состоит из трех модулей, направленных на «понимание антикоррупционного законодательства», «внедрение антикоррупционного поведения» и «освоение инструментов борьбы с коррупцией». Власти сообщают, что в настоящее время около 150 тысяч пользователей уже имеют доступ к этому онлайн-курсу. Со второго квартала 2024 года курс будет доступен для сотрудников квазигосударственных организаций. По данным властей, это обучение является обязательным для вновь принятых на государственную службу сотрудников, и его выполнение оценивается Агентством ежеквартально. Целью программы является охват в общей сложности 1,2 миллиона государственных служащих (как недавно принятых на работу, так и уже работающих).

123. Что касается второй части рекомендации, власти сообщают, что Президентскими указами № 814 от 22 февраля 2022 года, № 239 от 5 июня 2023 года и № 286 от 17 июля 2023 года в Положение об Уполномоченном по этике были внесены изменения. В соответствии с поправками ряд государственных органов должны назначить должностное лицо в качестве Уполномоченного по этике. В некоторых других государственных органах, советники акима или руководителя государственного органа выполняют функции уполномоченных по этике. В соответствии с вышеуказанным Указом №239, уполномоченные по этике должны быть назначены первыми руководителями соответствующих государственных органов, что, по мнению властей, призвано укрепить их независимость. Кроме того, власти сообщают, что в соответствии с Указом Президента № 286 от 17 июля 2023 года сотрудничество между уполномоченными по этике и Агентством по противодействию коррупции было налажено на нормативной основе, а порядок взаимодействия между Агентством по противодействию коррупции и уполномоченными по этике был утвержден⁷⁰ в декабре 2023 года. Власти также указывают, что Агентство по делам государственной службы разработало методологические рекомендации для облегчения работы уполномоченных по этике.

124. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями. Что касается первой части рекомендации, ГРЕКО приветствует разработку вводного курса и тренингов без отрыва от производства по вопросам добросовестности, этики и антикоррупционных мер, которые в конечном итоге должны охватить всех государственных служащих. Предпринимаются практические шаги для обеспечения доступности вводных курсов для всех категорий сотрудников органов государственного управления, такие как запуск Агентством по противодействию коррупции новой программы онлайн-обучения, целью которой является охват государственных служащих различных категорий, но это еще предстоит подтвердить на практике. Кроме того, ГРЕКО подчеркивает необходимость систематического включения нового Кодекса этики государственной службы и дополнительных комментариев к нему (см. пункт 119 выше) в инициативы по повышению осведомленности, в частности в специальные тренинги для государственных служащих. ГРЕКО удовлетворена тем, что эта часть рекомендации была выполнена, и призывает власти продолжать свои усилия в этом направлении.

⁷⁰ Совместным приказом Председателя Агентства по борьбе с коррупцией и Председателя Агентства по делам государственной службы.

125. Что касается второй части рекомендации, ГРЕКО не убеждена в том, что представленные поправки способны повысить функциональную независимость Уполномоченных по этике, которая находится под угрозой именно из-за их подчинения руководителям соответствующих государственных органов (см. пункт 229 Отчета об оценке). Хотя уточнение взаимодействия и сотрудничества между уполномоченными по этике и Агентством по противодействию коррупции является шагом в правильном направлении, по-видимому, не было принято никаких новых мер для обеспечения уполномоченных по этике вспомогательным персоналом, особенно в тех случаях, когда они работают неполный рабочий день (во время визита экспертов это являлось скорее нормой, чем исключением), чтобы повысить их общую способность действовать.

126. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xvii была выполнена частично.

Рекомендация xviii

127. ГРЕКО рекомендовала 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.

128. Власти Казахстана сообщают, что для законодательного закрепления процедуры выявления и разрешения конфликтов интересов на государственной службе и в квазигосударственном секторе Агентство по противодействию коррупции разработало проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Казахстана по вопросам противодействия коррупции». Этот законопроект предусматривает дополнение Закона о противодействии коррупции новой главой 2-1, озаглавленной «Конфликт интересов». Согласно проекту, конфликт интересов определяется как «противоречие между личными интересами лица и его должностными полномочиями». Законопроект также направлен на уточнение понятия «личная заинтересованность»⁷¹ и предусматривает установление недопустимости конфликта интересов и обязанности лиц, занимающих ответственные государственные должности, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и приравненных к ним лиц предотвращать конфликты интересов и принимать меры по их предотвращению и разрешению. Сфера применения действующего запрета на исполнение служебных обязанностей в случае конфликта интересов будет дополнена дальнейшими конкретными ситуациями⁷². В законопроекте также предусмотрены условия и способы выявления конфликтов интересов⁷³, процедура их разрешения, а также их правовые последствия. Кроме того, законопроект предусматривает, что государственные служащие должны представлять в свои соответствующие кадровые службы декларации о личных интересах при приеме на работу и переводе на другую должность.

⁷¹ Это понятие определяется как «выгода и (или) преимущество, которые человек может получить и (или) получает для себя и (или) для своих близких родственников, супруга (супруги), родных, зятеев, а также для других лиц, с которыми он состоит в отношениях имущественного или неимущественного характера, в качестве в результате исполнения им своих служебных обязанностей».

⁷² К ним относятся запрет на участие должностных лиц в разработке, обсуждении или принятии решений или иное влияние на решения, приводящее к конфликту интересов; использование своего служебного положения в личных интересах; а также использование ранее занимаемой должности в личных целях.

⁷³ Например, в ходе рассмотрения деклараций о личных интересах; проведения внешнего и внутреннего анализа коррупционных рисков или антикоррупционного мониторинга; рассмотрения запросов физических лиц или другой информации о конфликте интересов, а также внутренних актов государственных органов или организаций; проверок и аудитов

129. В связи с этой рекомендацией компетентные органы указывают, что, согласно проекту, неспособность предотвратить и урегулировать конфликт интересов может быть основанием для признания недействительными актов, контрактов или других решений, принятых в случаях выявленного конфликта интересов, по требованию заинтересованных лиц об отмене таких документов/решений, на которые они направлены в соответствующий государственный орган. Также будет возможно, чтобы такие документы/решения были признаны судом недействительными. Надзор за реализацией мер по предотвращению конфликта интересов будет возложен на уполномоченных по этике и антикоррупционную комплаенс-службу, а в случае их отсутствия - на кадровую службу соответствующих государственных органов. В настоящее время проект находится на стадии парламентских консультаций.

130. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями. Она признает, что в настоящее время разрабатывается законодательство, регулирующее выявление, предотвращение и урегулирование конфликтов интересов более структурированным образом. Законопроект, если он будет принят, как описано, может решить проблемы, лежащие в основе данной рекомендации. Поскольку проект находится на рассмотрении парламента, но еще не принят, ГРЕКО не может считать, что эта рекомендация выполнена более чем частично.

131. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xviii была выполнена частично.

Рекомендация xix

132. *ГРЕКО рекомендовала 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.*

133. Власти Казахстана сообщают, что с 2026 года, когда обязанность представлять ежегодные декларации о доходах и расходах будет распространяться на всех граждан Казахстана (всеобщее декларирование), статья 11 Закона о противодействии коррупции, касающаяся публикации информации о декларациях публичными лицами (политическими государственными служащими, государственными служащими корпус «А», депутаты парламента, уполномоченный по правам человека, судьи, лица, выполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора) вступит в силу. Все декларации будут подлежать ежегодному мониторингу в рамках камерального контроля после подачи деклараций за 2022 год (крайний срок подачи – 15 сентября 2023 года)⁷⁴. Власти разъясняют, что правила и процедура составления и подачи деклараций по формам № 250 и № 270 были утверждены Министром финансов в 2020 и 2021 годах соответственно. Налоговые органы проводят камеральную проверку деклараций, направленную главным образом на установление соответствия налоговому законодательству. В результате этих проверок к февралю 2024 года около 118 тысяч физических лиц были уведомлены о непредставлении налоговых деклараций, из которых 63 тысячи уведомлений были удовлетворены. Несвоевременная подача деклараций привела к 25 621 предупреждению и 22 штрафам.

134. Что касается санкций за нарушение правил, касающихся декларирования интересов государственными должностными лицами, власти ссылаются на Кодекс об административных правонарушениях, в частности, на статью 272 Кодекса (непредставление, неполное представление, представление ложной информации, за первое нарушение которой выносится предупреждение, и предупреждение об административном правонарушении). административный штраф в размере 15 МРП

⁷⁴ Согласно статистической информации, предоставленной властями, в 2021 году декларации об активах и обязательствах (форма № 250.00) представили около 576 тысяч человек. В 2022 году декларации о доходах и имуществе (форма № 270.00) впервые подали 576,8 тысячи человек, а в 2023 году в рамках второго этапа всеобщего декларирования 2,128 тысячи человек подали декларации об активах и обязательствах, а около 605,3 тысячи человек впервые подали декларацию о доходах и имуществе.

(около 106 евро) за повторное нарушение) и статья 275 (сокрытие объектов налогообложения, предусматривающая штраф в размере 200% от суммы налогов). Кроме того, законопроект о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам противодействия коррупции (упомянутый в пункте 78 выше) направлен на введение ответственности за несоответствие между расходами государственных служащих и их доходами (неосновательное обогащение), предусматривающий штраф в размере 90% от превышения стоимости имущества над доходами превышающий 1000 МРП (около 7 084 евро), который должен вступить в силу 1 января 2027 года. Наконец, власти утверждают, что информация, составляющая налоговую тайну, может быть предоставлена правоохранительным органам по запросу, санкционированному следственным судьей или прокурором. ПФР Агентства по финансовому мониторингу имеет полный онлайн-доступ к информационным системам Комитета государственных доходов, включая информацию о декларациях физических лиц, что дает возможность проверять декларации об активах и обязательствах, а также декларации о доходах и имуществе в соответствии с требованиями Закона о противодействии коррупции.

135. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную компетентными органами. Представляется, что законодательные и практические меры принимаются в нескольких направлениях, имеющих отношение к данной рекомендации. Что касается правил декларирования активов и обязательств, ГРЕКО напоминает⁷⁵, что с 1 января 2021 года государственные служащие и другие лица, уполномоченные выполнять государственные функции, должны были представлять декларации об активах и обязательствах в органы государственных доходов по форме №. 250⁷⁶, не позднее 15 июля 2022 года (на бумажном носителе) и 15 сентября (в электронном виде), тогда как начиная с 1 января 2022 года вышеупомянутые лица должны были подавать ежегодные декларации о доходах и имуществе по форме № 270⁷⁷. Как представляется, существуют также правила, облегчающие подачу деклараций соответствующими категориями лиц.

136. Механизм проверки деклараций в основном ограничивается камеральной проверкой соблюдения налогового законодательства, что может быть достаточным для проверки своевременности и общей согласованности содержащейся в них информации, но может оказаться недостаточным для углубленной проверки деклараций государственных должностных лиц, которые являются предметом настоящей рекомендации. Хотя ГРЕКО отмечает, что значительное число случаев несвоевременной подачи деклараций привело к предупреждениям, а некоторые - к штрафам, текст, описывающий порядок камеральной проверки деклараций, предоставлен не был. Необходимо более тщательно продумать методологию, которой будут следовать при отборе и/или определении приоритетности деклараций для проверки. Руководство для налоговых органов по выявлению подозрений в коррупции, опубликованное в сентябре 2023 года (описано в пункте 166 ниже), также может быть актуальным в этом отношении. Кроме того, для того чтобы проверка деклараций, представляемых государственными должностными лицами, была эффективной, методология должна сочетаться с возможностями ответственного органа (ов) для выполнения этой задачи, принимая во внимание особенно большое количество деклараций, которые необходимо будет обработать, как только система заработает в полную силу. В настоящее время ГРЕКО не получила никакой информации о каких-либо мерах, принятых для обеспечения органов, ответственных за проверку деклараций, достаточными людскими и финансовыми ресурсами, а также техническими средствами для обеспечения их эффективного функционирования.

137. Что касается санкций, ГРЕКО напоминает, что пункт 8 статьи 11 Закона о противодействии коррупции предусматривает административную и дисциплинарную ответственность за нарушение

⁷⁵ См., в частности, пункт 235 Отчета об оценке.

⁷⁶ Под названием «Декларация об активах и обязательствах физических лиц».

⁷⁷ Под названием «Доходы и активы физических лиц».

декларационных обязательств государственными служащими (как отмечается в пункте 236 Отчета об оценке). Что касается административных санкций, власти ссылаются на статьи 272 и 275 Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающие предупреждение и денежные штрафы за нарушения. Эти положения уже действовали на момент проведения оценки. Таким образом, ситуация остается такой же, какой она была на момент принятия Отчета об оценке, и новые сдерживающие санкции за нарушения, связанные с декларированием активов и обязательств, вступят в силу только с 2027 года (см. пункт 78).

138. В целом, в настоящее время разрабатывается ряд многообещающих инициатив, и были начаты камеральные проверки деклараций. Однако другие важные аспекты рекомендации, такие как надлежащая тщательная проверка деклараций, представляемых государственными должностными лицами, возможности органов, ответственных за проверки, и сдерживающие санкции за любые нарушения, не были рассмотрены. Из этого следует, что настоящая рекомендация не может считаться выполненной более чем частично.

139. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хіх была выполнена частично.

Рекомендация ххі

140. *ГРЕКО рекомендовала 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.*

141. Власти Казахстана сообщают о ряде законодательных и практических мер, которые уже приняты и находятся в стадии разработки. В частности, с 1 июля 2022 года введена новая процедура закупок с использованием рейтингово-балльной системы, позволяющая автоматически определять победителя конкурса на закупку на основе рейтинга поставщиков путем объединения критериев цены и качества, без участия конкурсной комиссии. Начиная с 1 января 2022 года, при государственных закупках может быть использовано рамочное соглашение, основанное на расчете стоимости жизненного цикла приобретаемых товаров, работ и услуг. Власти также указывают, что введена индивидуальная ответственность в отношении лиц, решающих осуществлять государственные закупки из одного источника путем прямого заключения контракта, и приоритет отдается внедрению конкурентных методов закупок. Кроме того, для минимизации коррупционных рисков был отменен критерий наличия опыта работы в сфере поставок товаров и оказания определенных услуг (за исключением услуг технического надзора). Кроме того, с 1 января 2022 года вступил в силу Закон о закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора⁷⁸, предусматривающий единую процедуру закупок субъектов этого сектора по аналогии с государственными закупками. Были внесены изменения в правила⁷⁹ проведения камеральных проверок органами аудита и финансового контроля, предусматривающие заслушивание участников государственных закупок по проектам ответов на жалобы и проектам уведомлений об устранении нарушений.

142. Власти также сообщают, что разработан новый законопроект о государственных закупках, который предусматривает ограничения на участие в государственных закупках для лиц, признанных виновными в коррупционных правонарушениях. Законопроектом также предлагается ввести общественный

⁷⁸ Доступ по следующей ссылке (на русском языке): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047#z218>

⁷⁹ Доступ по следующей ссылке (на русском языке): <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012599#z6>

контроль в таких сферах, как строительные работы, и привлечь общественные советы при государственных и местных исполнительных органах. Чтобы упростить процессы закупок, власти планируют сделать их полностью автоматическими, сократить участие тендерных и аукционных комиссий, продолжить развитие электронного магазина и расширить использование рамочных соглашений в конкурсах на закупки. В настоящее время законопроект проходит процедуру парламентских консультаций.

143. Что касается возможности расторжения контрактов, заключенных в ситуации конфликта интересов, власти ссылаются на проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам противодействия коррупции, упомянутый в пункте 112 выше, который предусматривает такую возможность (проект закона должен был быть представлен в Парламент в ноябре 2023 года – обновленная информация, уже запрошенная выше).

144. Для решения проблемы предотвращения коррупции с использованием государственно-частного партнерства (ГЧП) 30 декабря 2022 года был принят ряд поправок к Закону о государственно-частном партнерстве. В частности, компетентные государственные органы соответствующей отрасли и местные исполнительные органы были уполномочены утверждать перечни социально-экономических задач, позволяющих реализовывать только те проекты ГЧП в рамках частной инициативы, которые соответствуют приоритетам отрасли и региона. Чтобы обеспечить сбалансированное распределение рисков между государственными и частными партнерами, совместное финансирование проектов ГЧП было ограничено до уровня не более 30% от ожидаемых инвестиций только для проектов ГЧП с объемом инвестиций, превышающим 1 500 000 МРП (около 10,6 млн евро). Также был введен принцип прозрачности и доступности информации, который предполагает обнародование основных статей соглашений о ГЧП. Далее власти перечисляют несколько положений различных правовых актов, касающихся заключения ГЧП, правил реализации проектов ГЧП, аннулирования соглашений о ГЧП и расторжения контрактов, которые уже действовали на момент принятия Отчета об оценке.

145. Что касается очень низкого вознаграждения государственных служащих⁸⁰, участвующих в процедурах закупок, и присущей им подверженности коррупционным рискам, власти утверждают, что с 1 января 2022 года в центральных государственных органах была введена новая система оплаты труда, в соответствии с которой уровни заработной платы определяются в соответствии с функциональными блоками государственных органов. соответствующие служащие (основные, помогающие и вспомогательный персонал, с самыми высокими зарплатами, выплачиваемыми должностным лицам «основного блока»). Уточняется, что сотрудники, выполняющие функции в сфере государственных закупок и ГЧП, были отнесены к основной категории должностей и, следовательно, получают более высокую заработную плату. Для дальнейшего снижения коррупционных рисков крупные закупки осуществляются централизованно через единого организатора (для центральных государственных органов - Комитет Министерства финансов, в местных исполнительных органах - уполномоченные подразделения местных акиматов). Наконец, власти указывают, что с момента введения новой системы оплаты труда в 2022 году официальные оклады государственных служащих выросли в среднем в 1,9 раза и что уровень оплаты труда государственных служащих, в том числе тех, кто реализует политику ГЧП, значительно повысился.

146. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями. Они демонстрируют осведомленность властей о том, что государственные закупки представляют собой сектор особого коррупционного риска в Казахстане, и их решимость бороться с этими рисками. Несмотря на то, что в настоящее время предпринимается значительное число инициатив, в настоящее время они остаются

⁸⁰ Низкое вознаграждение также упоминалось в связи с Рекомендацией xv среди основных причин очень высокой текучести кадров среди некоторых специалистов на государственной службе в целом (юристов, экономистов, бухгалтеров, врачей, среднего и младшего медицинского персонала и социальных работников), как указано в пункте 111 выше.

фрагментарными, и на практике имеется мало свидетельств их эффективности. В частности, ГРЕКО признает ценность автоматизированной обработки заявок системами, поддерживаемыми информационными технологиями, по крайней мере, на начальных этапах проведения конкурсов по закупкам. Однако не ясно, каким образом эта мера обеспечивает эффективный контроль за соблюдением критериев отбора. Повышение вознаграждения государственных служащих, ответственных за проведение процедур закупок и заключение контрактов, является обнадеживающим и может снизить коррупционные риски при условии, что новые зарплаты будут соответствовать их обязанностям. Разрабатывается новое законодательство, предусматривающее возможность расторжения договоров о закупках, заключенных при наличии конфликта интересов, но оно еще не принято. Наконец, предпринимаются практические шаги по защите контрактов о ГЧП от коррупции, но большинство правил в этом отношении остаются неизменными. В целом, в ожидании дальнейших необходимых шагов ГРЕКО может считать, что данная рекомендация выполнена лишь в некоторой степени.

147. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ххі выполнена частично.

Рекомендация ххіі

148. *ГРЕКО рекомендовала (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.*

149. Власти ссылаются на создание реестра бенефициарных собственников и подробные меры, описанные в пункте 77 выше. Кроме того, власти указывают, что процесс регистрации субъектов частного предпринимательства полностью автоматизирован с помощью портала «Электронное правительство». Информация о зарегистрированных юридических лицах автоматически отправляется в информационные системы органов государственных доходов и статистики, которые располагают актуальными данными обо всех зарегистрированных юридических лицах. Обеспечена интеграция и взаимодействие с государственными базами данных «Юридические лица» и «Физические лица»: в автоматическом режиме проводится проверка учредителей (руководителя) на дееспособность (ограниченную дееспособность), смерть, неизвестность, объявление умершим, а также на предъявление недействительных документов, удостоверяющих личность. В настоящее время Государственная база данных «Юридические лица» интегрирована с 34 информационными системами государственных органов.

150. Как уже говорилось, ГРЕКО приветствует создание реестра бенефициарных владельцев в соответствии со вторым компонентом рекомендации. Это является ключевым достижением. ГРЕКО также рада отметить, что были разработаны меры как законодательного, так и практического характера для усиления контроля в системе регистрации юридических лиц в отношении идентификации лиц, стоящих за юридическим лицом. Однако первая часть рекомендации имела более широкий охват. ГРЕКО напоминает, что она подчеркнула необходимость усиления полномочий регистрирующих органов по проверке ряда важных элементов, таких как информация о личности учредителя, цели учреждения, происхождении учредительного капитала и т.д., а также по проведению любых последующих проверок, чтобы обеспечить что первоначальные регистрационные данные являются актуальными. ГРЕКО также подчеркнула, что существующие автоматизированные процедуры выиграют от учета информации, доступной из других источников, и, в частности, от более тесного сотрудничества с налоговыми органами (см. пункты 283-284 Отчета об оценке). В связи с этим ГРЕКО призывает официальные органы принять меры по выполнению этой части рекомендации ххіі.

151. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ххii была выполнена частично.

Рекомендация ххiii

152. ГРЕКО рекомендовала ввести законодательные положения, позволяющие накладывать ограничения на занятие руководящих должностей в юридических лицах осужденными за тяжкие и особо тяжкие коррупционные преступления.

153. Власти Казахстана сообщают, что Агентство по противодействию коррупции провело консультации на этот счет с Министерством юстиции, Генеральной прокуратурой, Министерством внутренних дел, Комитетом национальной безопасности, а также Национальной палатой предпринимателей «Атамекен». По мнению властей, такой запрет противоречил бы праву на свободный выбор работы и свободу предпринимательской деятельности, мог бы повлечь за собой негативные риски для предпринимательской деятельности, закрепленные в национальном законодательстве (в частности, в статье 5 Трудового кодекса и статье 5 Кодекса о предпринимательстве). Кроме того, власти ссылаются на различные законодательные положения, запрещающие трудоустройство в правоохранительные органы лиц, ранее совершивших коррупционные правонарушения⁸¹, и позволяющие судам в своих решениях по уголовным делам вводить в качестве дополнительной санкции запрет на занятие определенной должности или занятие определенной деятельностью⁸². Власти также утверждают, что разрабатываются важные инициативы, направленные на установление более строгой ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения путем внесения изменений в Кодекс об административных правонарушениях⁸³. Наконец, власти сообщают, что новый законопроект «О государственных закупках» предусматривает поправки, ограничивающие право на участие в текущих государственных закупках, если потенциальный поставщик и/или его руководитель(-ы), учредитель(-ы) или крупный акционер ранее совершали коррупционные правонарушения. В настоящее время проект находится на стадии парламентских консультаций.

154. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями, и приветствует содержащееся в проекте Закона о государственных закупках положение об отстранении от участия в государственных закупках лиц, осужденных за коррупционные преступления. Это шаг в правильном направлении для достижения общей цели рекомендации ххiii, а именно обеспечения высоких стандартов общего доверия и добросовестности в деловой деятельности (пункт 285 Отчета об оценке). Следует отдать должное властям за этот шаг. Предлагаемые поправки находятся на стадии парламентских консультаций и должны быть реализованы на практике.

155. Кроме того, в рекомендации содержался призыв к введению запрета лицам, осужденным за серьезные коррупционные преступления, занимать руководящие должности в юридических лицах. В связи с этим властям, возможно, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о распространении существующей дисквалификации в соответствии со статьей 50 Уголовного кодекса на лиц, претендующих на руководящие должности в частном секторе.

156. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ххiii была выполнена частично.

Рекомендация ххiv

⁸¹ Статьи 26 и 139 Трудового кодекса, статья 6 Закона о правоохранительной службе.

⁸² Статья 50 Уголовного кодекса и Нормативное постановление Верховного суда от 25 июня 2015 г. № 4 «О некоторых вопросах назначения уголовного наказания».

⁸³ Сообщается, что соответствующий проект поправок будет представлен правительству 1 сентября 2023 года.

157. ГРЕКО рекомендовала принять необходимые законодательные меры, чтобы установить адекватную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и обеспечить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции.

158. Власти Казахстана сообщают, что после многочисленных консультаций и координации усилий государственных органов, профессиональных ассоциаций и широкой общественности проект поправок к Кодексу об административных правонарушениях проходит процедуру парламентских консультаций. Проект предусматривает, в частности, внесение изменений в статью 678 таким образом, чтобы усилить санкции за активное дачу взятки в государственном секторе (в частности, путем установления штрафов в размере от 20 до 60-кратной суммы взятки по аналогии со статьей 367 Уголовного кодекса). Власти также утверждают, что срок давности привлечения юридических лиц к административной ответственности будет увеличен с трех до пяти лет. Кроме того, в проекте теперь говорится об отсутствии надзора или контроля со стороны физического лица, занимающего руководящее положение в юридическом лице, что сделало возможным совершение правонарушения. Что касается уголовной ответственности юридических лиц, власти разъясняют, что введение такой ответственности не согласуется с концепцией состава преступления, установленной национальным законодательством, которая требует личной виновности, отсутствующей в случае юридических лиц.

159. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную властями относительно текущего законодательного процесса, направленного на решение вопроса об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения посредством внесения поправок в Кодекс об административных правонарушениях (статья 678). ГРЕКО признает предложенные усовершенствования в отношении корпоративной ответственности за активное взяточничество в государственном секторе, в том числе путем усиления соответствующих санкций и применимого срока давности, а также путем установления ответственности за отсутствие надзора или контроля. Это шаг в правильном направлении, который в настоящее время обсуждается Парламентом. При этом ГРЕКО отмечает, что предлагаемые поправки, в случае их принятия, будут предусматривать только корпоративную ответственность в отношении активного взяточничества в государственном секторе.

160. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xxiv была выполнена частично.

Рекомендация xxv

161. ГРЕКО рекомендовала прямо запретить в законодательстве налоговые вычеты за «платежи за упрощение формальностей», взятки и другие расходы, связанные с коррупцией.

162. Власти Казахстана подчеркивают, что действующее законодательство не предусматривает налоговых вычетов по платежам за упрощение формальностей. Несмотря на это, в целях соблюдения рекомендации xxv была внесена поправка, прямо вводящая запрет на налоговые вычеты в отношении расходов, признанных взяткой и/или иным незаконным материальным вознаграждением. Эта поправка является частью более комплексного пакета мер по принятию нового Налогового кодекса, который в настоящее время проходит парламентские консультации и, как ожидается, будет принят в 2024 году.

163. ГРЕКО приветствует тот факт, что законопроект, который в настоящее время находится на стадии парламентских консультаций, предусматривает прямой запрет на налоговые вычеты для платежей за упрощение формальностей, как это было рекомендовано.

164. В ожидании принятия соответствующего положения ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xxv выполнена частично.

Рекомендация xxvi

165. ГРЕКО рекомендовала 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.

166. Власти Казахстана сообщают, что они находятся в процессе введения всеобщего декларирования активов. Это делается в рамках поэтапной процедуры⁸⁴. В этом контексте 11 сентября 2023 года Министерство финансов опубликовало руководящие принципы (методические рекомендации) для налоговых органов по выявлению подозрений в коррупции и информированию о них компетентных органов. Налоговым органам предписано тщательно проверять следующие аспекты: несоответствие расходов доходам, непредставление декларации об активах или представление неполной или неточной декларации, активы, хранящиеся в иностранных банках за рубежом, деятельность, несовместимая с занимаемой должностью (например, предпринимательство), а также получение неучтенных денежных средств от третьих лиц. (например, подарки или вознаграждения). Собранная информация должна рассматриваться как секретная и передаваться в компетентный местный орган по противодействию коррупции. Эти руководящие принципы были широко распространены среди сотрудников налогового органа.

167. Кроме того, власти утверждают, что недавно были разработаны различные механизмы налогового контроля в рамках постепенного внедрения универсальной системы декларирования активов. Они ссылаются на План действий по выявлению подозрений в коррупции и сообщению о них, принятый 1 ноября 2022 года. В развитие Плана действий был разработан алгоритм мониторинга для выявления операций физических лиц, получающих доход от предпринимательской деятельности.

168. Кроме того, Агентство по финансовому мониторингу проводило целенаправленные мероприятия, для информирования налоговых органов об отмывании денег, уклонении от уплаты налогов и мошенничестве, а также на доведение своих подозрений и выводов до сведения компетентных правоохранительных органов. В этой связи были активизированы протоколы сотрудничества, в том числе на территориальном уровне.

169. Что касается обучения налоговых органов, то ежегодно утверждаются учебные планы, в том числе углубленные учебные программы по вопросам борьбы с коррупцией, а также проводятся регулярные мероприятия. Соответственно, в настоящее время действует План мероприятий по противодействию коррупции Учебно-методического центра Комитета государственных доходов на 2024 год. Планом предусмотрено проведение тематических семинаров и обучающих лекций для сотрудников налоговых органов (возможно, с приглашением представителя антикоррупционной службы), в том числе по выявлению подозреваемых в совершении коррупционных правонарушений и информированию о них компетентных правоохранительных органов (на тему «Предупреждение коррупционных правонарушений»). Помимо этого плана, сотрудники налоговых органов в территориальных подразделениях регулярно проходят обучение в режиме видеоконференции или лично по вопросам выявления подозрений в коррупции. Кроме того, руководящие принципы (методические рекомендации) Министерства финансов для налоговых органов по выявлению подозрений в коррупции и информированию о них компетентных органов были доведены до сведения всех подразделений Комитета государственных доходов и проведено соответствующее обучение по их содержанию.

⁸⁴ 1 этап - декларации подают государственные служащие и их супруги (с 2021 года); 2 этап - работники государственных учреждений и квазигосударственного сектора, а также их супруги (с 2023 года); 3 этап - руководители и учредители (участники) юридических лиц, индивидуальные предприниматели, а также их супруги (с 2024 года); 4 этап - остальные категории физических лиц (с 2025 года).

170. ГРЕКО приветствует меры, принятые для повышения осведомленности налоговых органов о вопросах, связанных с коррупцией, в том числе путем разработки руководящих принципов и проведения систематического обучения.

171. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xxvi выполнена удовлетворительно.

Рекомендация xxvii

172. *ГРЕКО* рекомендовала (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.

173. Что касается первой части рекомендации, власти Казахстана разъясняют, что пятилетний срок хранения деловых документов и бухгалтерской отчетности указан в Приказе № 263 исполняющего обязанности министра культуры и спорта Республики Казахстан от 29 сентября 2017⁸⁵ года (согласно пунктам 271-273 Приказа). В ответ на эту рекомендацию Министерство финансов недавно разместило эти правила на своем веб-сайте⁸⁶. Информация о нормативном и установленном сроке хранения бухгалтерских документов для неправительственного сектора дополнительно размещена на [сайте Комитета по архивам и документационному обеспечению Министерства культуры и информации Республики Казахстан](#), а также на информационном [сайте Сервиса для бухгалтеров “Бухгалтерский учет”](#).

174. Власти также указывают, что сроки хранения бухгалтерской отчетности в отношении различных категорий объектов налогообложения или связанных с ними статей налогообложения предусмотрены в статье 193 Налогового кодекса⁸⁷ и должны составлять не менее пяти лет.

175. Что касается второй части рекомендации, власти сообщают, что ведутся консультации со всеми соответствующими государственными органами относительно усиления санкций, предусмотренных статьями 239 и 276 Кодекса об административных правонарушениях (КОАП). В частности, что касается статьи 239, предлагается установить размер штрафа в размере от 200 до 750 МРП (примерно от 1416 до 5313 евро) в зависимости от размера предприятия и от 400 до 1500 МРП за повторные правонарушения. Что касается статьи 276, то предлагается увеличить размер штрафа от 50 до 75 МРП (примерно от 354 до 531 евро) в зависимости от размера предприятия и от 50 до 150 МРП (примерно от 354 до 1062 евро) за повторные правонарушения. В настоящее время проводятся консультации по декриминализации правонарушения, предусмотренного статьей 241 Уголовного кодекса, касающейся ответственности физического лица (поскольку она не предусматривает наказания в виде лишения свободы), и ужесточению требований в административном порядке (в частности, за счет более строгих положений статьи 239 КОАП, в том числе в части в связи с применимыми санкциями, как подробно описано выше). Предполагается, что предложенные поправки будут приняты в сентябре 2024 года.

176. ГРЕКО принимает к сведению предоставленную информацию. Что касается первой части рекомендации, ГРЕКО удовлетворена тем, что внутренние правила предусматривают сроки хранения и были опубликованы. Что касается второй части рекомендации, ГРЕКО принимает к сведению

⁸⁵ Доступ по следующей ссылке (на английском языке): <https://adilet.zan.kz/eng/docs/V1700015997>.

⁸⁶ Доступ по следующей ссылке (на русском языке): <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/details/494379?directionId=3716&lang=ru>

⁸⁷ Доступ по следующей ссылке (на английском языке): <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K1700000120>.

продолжающиеся консультации по увеличению размера штрафов за нарушения в сфере бухгалтерского учета. Данные предложения еще нужно реализовать.

177. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xxvii была выполнена частично.

iii. ВЫВОДЫ

178. Принимая во внимание вышеизложенное, ГРЕКО приходит к выводу, что Казахстан удовлетворительно выполнил четыре рекомендации, содержащиеся в Отчете совмещенного первого и второго раундов оценки. Из оставшихся двадцати трех рекомендаций двадцать одна была выполнена частично, а две не были выполнены. Более конкретно, рекомендации viii, xi, xvi и xxvi были выполнены удовлетворительно или были выполнены удовлетворительным образом. Рекомендации i, ii, v-vii, ix, x, xii-xv, xvii-xxv и xxvii выполнены частично. Рекомендации iii и iv выполнены не были.

179. Казахстан получил значительное количество рекомендаций в ходе совмещенного первого и второго раундов оценки. Очевидно, что они отражают огромные задачи, которые необходимо полностью выполнить всего за 18 месяцев. ГРЕКО с удовлетворением отмечает, что борьба с коррупцией остается одним из главных приоритетов политической повестки дня страны, что подтверждается текущими законодательными и институциональными мерами, принятыми в течение отчетного периода. Казахские власти приступили к выполнению подавляющего большинства рекомендаций, хотя на данном этапе только некоторые из них можно считать полностью выполненными. Постепенно внедряется масштабная система всеобщего декларирования активов, права и обязательства постепенно вводятся и охватывают всех государственных служащих, включая политических должностных лиц. В Агентстве по противодействию коррупции было создано отдельное подразделение - Служба превенции, в задачи которой входит соблюдение антикоррупционных правил и ограничений. Усилия властей по усилению контроля за отслеживанием преступных доходов и созданию реестра бенефициарных владельцев также заслуживают высокой оценки. Кроме того, начал функционировать специальный веб-портал для субъектов финансового мониторинга, облегчающий информирование о подозрительных операциях, и были приняты руководящие принципы для налоговых органов по выявлению подозрений в коррупции в рамках декларирования активов. Кроме того, постепенно становится доступным вводный курс для государственных служащих, а Агентство по противодействию коррупции разработало целевую программу онлайн-обучения. Наконец, Верховный суд и Генеральная прокуратура расширили специализацию в области рассмотрения и расследования коррупционных правонарушений.

180. Несмотря на это, большинство рекомендаций требуют от властей более решительных действий. Для получения более точной картины системных рисков коррупции на различных уровнях государственного сектора по-прежнему необходимы широкий анализ и исследования, независимые от государства. Необходимо активизировать усилия по созданию условий для развития подлинно независимого гражданского общества и средств массовой информации и обеспечить их подлинное участие в оценке реальных масштабов коррупции, а также в разработке и осуществлении мер по ее предотвращению и борьбе с ней. Необходимы фундаментальные реформы, в том числе в более широком институциональном масштабе, для укрепления независимости судебной системы, прокуратуры и правоохранительных органов от всеобъемлющего контроля со стороны высшей политической/исполнительной власти, в частности Президента. Были подготовлены руководящие принципы, касающиеся процедуры и критериев, которые следует применять при рассмотрении ходатайств об иммунитете, с тем чтобы они не препятствовали эффективному расследованию (в частности, предварительному расследованию) и последующему вынесению судебных решений по коррупционным правонарушениям. Многие еще предстоит сделать для обеспечения прозрачных и основанных на заслугах процедур найма и продвижения по службе в органах государственного управления, а также для установления набора требований к добросовестности в отношении всех категорий государственных служащих. Для обеспечения эффективности этой системы необходимо разработать хорошо продуманную методологию проверки деклараций, представляемых государственными должностными лицами, и предоставить надлежащим образом, обеспеченный

ресурсами орган, отвечающий за проверки и верификации. Наконец, лицам, осужденным за серьезную коррупцию, следует запретить занимать руководящие должности в юридических лицах, а ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения должна быть усилена, чтобы обеспечить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции. ГРЕКО хотела бы официально заявить о согласии казахстанских властей опубликовать Отчет об оценке, продемонстрировав тем самым свою приверженность прозрачному процессу оценки, открытому для общественного контроля, и готовность повысить осведомленность широкой общественности о выводах ГРЕКО. Именно таким образом ГРЕКО видит вовлеченность Казахстана в процесс реализации рекомендаций.

181. В соответствии с пересмотренным правилом 31, пункт 8.2, Правил процедуры, ГРЕКО предлагает Главе делегации Казахстана представить дополнительную информацию об исполнении невыполненных рекомендаций до 30 сентября 2025 года.

182. ГРЕКО предлагает властям Казахстана как можно скорее разрешить публикацию отчета, перевести отчет на национальный язык и обнародовать этот перевод.