



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой
Директорат ОЭСР по финансам и предпринимательству
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307
Эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
<http://www.anticorruptionnet.org>

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для
АРМЕНИИ, АЗЕРБАЙДЖАНА, ГРУЗИИ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН,
РЕСПУБЛИКИ КЫРГЫЗСТАН, РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ТАДЖИКИСТАНА И УКРАИНЫ**

**Обзор законодательно-правовой и институциональной базы
для борьбы с коррупцией**

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

*Обобщенная оценка и рекомендации,
принятые на четвертой обзорной встрече
20-21 октября 2005 ., ОЭСР, Париж*

I) НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ

Общая оценка и рекомендации

Согласно проекту национального доклада, Казахстан осознает, что коррупция и слабая государственная администрация оказывают разрушительное влияние на социально-экономическое развитие, построение рыночной экономики и стимулирование инвестиций, а также наносят вред политическим и общественным институтам демократического государства. Поэтому государство взяло на себя обязательство разработать антикоррупционную стратегию с учетом национальной и международной практики. В соответствии с Индексом восприятия коррупции "Транспаренс Интернэшнл" в 2004 году Казахстан занимал 122-е место (из 145 стран).

С начала 1990-х в Казахстане шел процесс реформирования экономической и политической систем, который сопровождался серьезными проблемами, связанными с коррупцией в различных сферах, включая органы государственной власти и администрацию, деловую и финансовую сферы. По результатам исследований различные правоохранительные органы были названы как самые подверженные коррупции органы власти; в качестве причин для этого были названы следующие: нехватка государственного надзора за правоохранительными органами, низкие зарплаты и пробелы в механизмах отбора и найма сотрудников.

Однако следует признать, что в последние годы в стране произошли существенные улучшения в создании и усилении антикоррупционных учреждений и правовой структуры в этой области. Согласно национальному докладу, борьба с коррупцией остается одним из первоочередных приоритетов государственной политики.

В 1998 году был принят Закон № 267-1 "О борьбе с коррупцией". Данный закон представляет собой достаточно комплексный правовой акт по борьбе с коррупцией, предусматривающий средства по предотвращению, раскрытию, пресечению и выявлению коррупционных правонарушений, устраниению их последствий и привлечению виновных лиц к ответственности; он также определяет основные принципы антикоррупционных мер, устанавливает виды коррупционных правонарушений, а также условия наступления ответственности. Закон также определяет понятие коррупции как "незаконное получение, лично или через посредников, материальных выгод и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей для получения материальных выгод, а также воздействие данных лиц путем противоправного посредничества в отношении указанных благ и преимуществ физическими и юридическими лицами."

С целью усиления реализации указанного Закона в 2001 году Указом Президента была одобрена Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001 – 2005 гг. Программой предусмотрено создание политических, социально-экономических условий, способствующих снижению уровня коррупции, совершенствование правовой базы борьбы с коррупцией, противодействие теневой экономике, как источнику коррупции, создание прозрачного механизма регулирования в экономической сфере, укрепление правоохранительных и судебных органов, пропаганду государственной антикоррупционной политики, развитие международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

Важно отметить то, что Программа, являющаяся стратегическим документом, была дополнена Планом мероприятий по реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы, утвержденным Постановлением Правительства в апреле 2001 года. В указанном Плане перечислены мероприятия превентивного и репрессивного характера по борьбе с коррупцией.

В развитие указанной программы, в 2002 году была образована Комиссия при Президенте по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими. Комиссия является консультативно-совещательным органом при Президенте. Кроме совещательных функций, на Комиссию возложена аналитическая задача проведения мониторинга выполнения указанных документов; она также имеет право предлагать дисциплинарные санкции против государственных служащих.

В целях реализации стратегии борьбы с коррупцией на местах Постановлением Правительства 2002 года было утверждено типовое положение о Дисциплинарных Советах, которым закреплен статус, полномочия, организация и порядок деятельности дисциплинарных советов. Такие Советы были созданы во всех регионах. Дисциплинарный Совет является консультативно-совещательным органом, его деятельность координирует Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. Основными задачами Совета являются, в частности, представление рекомендаций по применению мер дисциплинарной ответственности к государственным служащим за нарушение правил служебной этики или совершение коррупционных правонарушений, предусматривающих дисциплинарную ответственность; выработка рекомендаций и предложений по укреплению государственной дисциплины и соблюдению государственными служащими требований антикоррупционного законодательства и правил служебной этики.

В области правоприменения, основным правоохранительным органом по борьбе с коррупцией является Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями. Агентство было создано в 2003 году согласно Указу Президента на базе бывшей Финансовой полиции. В дополнение к оперативно-розыскным и следственным полномочиям Агентство выполняет координационные, аналитические и превентивные функции в отношении всех крупных экономических, финансовых и коррупционных преступлений и правонарушений; оно также отвечает за вопросы международного сотрудничества в этой сфере. В Агентстве установлена специальная процедура отбора и найма персонала, а также создана своя собственная академия по подготовке сотрудников. Следует отметить, что Агентство имеет черты комплексного и многофункционального антикоррупционного органа, функции которого выходят за рамки только правоохранительных функций. Представляется что законодательство наделяет Агентство широкими полномочиями проведения расследований, включая специальные средства для проведения расследования. В то время как существует специализация на уровне выявления и расследования, отсутствует специализация прокуроров, которые представляют коррупционные дела в суде.

Согласно официальной статистике за 2004 год, в Казахстане за совершение коррупционных преступлений было осуждено всего 239 государственных служащих, из них сотрудников МВД РК – 44, органов прокуратуры – 1, юстиции – 3, финансовой полиции – 4, налоговой службы – 11, таможенных органов – 6, судей – 5, работников КНБ – 3 и акимов разных уровней – 7. Хотя эти цифры не являются незначительными, в свете высокого уровня Индекса восприятия коррупции в Казахстане, количество человек, которые были фактически осуждены за коррупционные правонарушения за последние годы, может восприниматься как низкое, особенно когда это касается коррупции среди высокопоставленных чиновников.

Конкретные рекомендации

1. По завершении Государственной программы борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы и Плана мероприятий по ее реализации провести всестороннюю детальную оценку реализации программы и ее воздействия, и разработать новую программу на последующие пять лет. Новая Программа и План мероприятий должны будут учитывать уроки, извлеченные из применения текущей Программы, анализ моделей коррупции в стране, и должны быть нацелены на отрасли, подверженные коррупции. Программа должна предлагать целенаправленные антикоррупционные меры или планы для отдельных учреждений, содержаться сбалансированный подход в использовании репрессивных и превентивных мер,

и должна быть разработана в процессе консультаций с основными партнерами в соответствующих областях (гражданское общество, представители деловых кругов, и т.д.). Необходимо обеспечить, чтобы принятые стратегия и план действий были широко распространены среди государственных служащих и общественности в целом.

2. Создать организационно закрепленный механизм проведения мониторинга и предоставления отчетности о ходе выполнения Программы, возможно на основе существующей Комиссии при Президенте, и обеспечить прозрачное и неограниченное участие в процессе мониторинга гражданского общества в целом, и его ассоциаций с опытом в области борьбы с коррупцией, представителей частного сектора и деловых кругов.
3. Проводить мониторинг деятельности Дисциплинарных советов с целью общего повышения эффективности их деятельности.
4. Продолжить укрепление кадровых и материальных ресурсов и возможностей Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями и обеспечить, чтобы в дополнение к имеющимся в Агентстве специалистам в области расследования коррупции, присутствовал соответствующий персонал с опытом работы по вопросам финансового контроля.
5. Обеспечить, чтобы прокуроры, которые занимаются коррупционными делами, имели необходимые специализированные знания в области расследования коррупционных преступлений. Рассмотреть возможность введения специализации прокуроров, которые бы представляли коррупционные дела в суде.
6. Увеличить аналитические возможности соответствующих правоохранительных органов и обеспечить более эффективный статистический мониторинг коррупции и коррупционных преступлений во всех сферах государственной службы, полиции, государственной прокуратуры и судов на основе гармонизированной методологии, которая позволит проводить сравнительный анализ среди данных учреждений. Провести анализ и ревизию процедур взаимодействия между различными институтами, вовлеченными в предупреждение и борьбу с коррупцией, с целью повышения эффективности их деятельности, при соблюдении соответствующей системы контроля и противовесов и при соблюдении стандартов в области прав человека.
7. Рассмотреть возможность разработки и реализации специализированного совместного обучения по борьбе с коррупцией для правоохранительных органов (Агентства), прокуроров, судей и иных соответствующих должностных лиц.
8. Продолжить проведение и публикацию результатов исследований и обзоров, основанных на прозрачной аналогичной международной методологии, для получения более точной информации о масштабах коррупции в стране, и для проведения оценки реальных масштабов поражения этим явлением отдельных учреждений, как, например, полиция, органы юстиции, сфера закупок товаров для государственных нужд, налоговые и таможенные службы, сферы образования, здравоохранения, и т.д.
9. Продолжить проведение информационных кампаний и организовать обучение для соответствующих общественных объединений, государственных должностных лиц и частного сектора об источниках и воздействии коррупции, о средствах борьбы и предупреждения коррупции, а также о правах граждан в процессе их взаимодействия с государственными учреждениями.
10. Ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции.

II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИЮ

Общая оценка и рекомендации

Уголовный кодекс Республики Казахстан включает основные уголовные преступления, относящиеся к коррупции. Помимо двух коррупционных преступлений, связанных с пассивным (статья 311) и активным (статья 312) взяточничеством, Уголовный кодекс предусматривает следующие уголовные преступления, относящиеся к коррупции:

- Статья 176 (часть 3 (г)), Присвоение или расхищение вверенного имущества
- Статья 193 (часть 3 (а)), Легализация денежных средств и иного имущества, приобретенного незаконным путем
- Статья 209 (часть 3 (а)), Экономическая контрабанда
- Статья 307. Злоупотребление должностными полномочиями
- Статья 308. Превышение власти или должностных полномочий
- Статья 310. Посредничество во взяточничестве
- Статья 314. Служебный подлог
- Статья 315. Бездействие по службе
- Статья 380. Злоупотребление властью, превышение или бездействие власти

Хотя в отношении толкования и применения указанных правовых положений необходима дополнительная информация, представляется, что определения преступлений, связанных со взяточничеством, не соответствуют международным стандартам (таким как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция ООН против коррупции, Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций).

Например, предмет связанных со взяточничеством преступлений ограничен лишь материальными благами, поэтому не включает нефинансовые и нефизические блага. Уголовная ответственность за предложение или обещание взятки, а также подстрекательство к взяточничеству предусмотрена лишь в положениях о "покушении". Положения Уголовного кодекса не распространяются на взяточничество в пользу третьих лиц. Уголовный кодекс предусматривает жесткие санкции, включая лишение свободы на срок до 12 лет за пассивное взяточничество с обязательной конфискацией имущества. Однако, санкции за активное взяточничество – штраф или лишение свободы на срок от трех до пяти лет – являются слишком незначительными, чтобы оказывать превентивное влияние. Срок исковой давности для активного взяточничества низкого уровня составляет лишь два года, что не является достаточным, учитывая латентный характер коррупции. Содержащиеся в Уголовном кодексе определения государственных должностных лиц, несущих ответственность за коррупционные преступления, являются запутанными и требуют разъяснений. Конфискация имущества как дополнительное наказание за коррупционные преступления является дискреционной в одних случаях и обязательной в других. Действующее законодательство не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц за взяточничество, а также отсутствует административная и уголовная ответственность юридических лиц за совершение связанных со взяточничеством преступлений.

В Уголовном кодексе Казахстана установлена уголовная ответственность за активное и пассивное взяточничество в сфере государственной службы. Статьи 311-313 рассматривают в качестве

уголовных преступлений (i) "получение взятки за действие или бездействие в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, а равно за общее покровительство или попустительство по службе", (ii) "дачу взятки", и (iii) "посредничество во взяточничестве".

Статья 311 Уголовного кодекса предусматривает уголовную ответственность только за получение взятки и не относится к подстрекательству, а статья 312 ограничивается фактической дачей взятки, но не включает предложение или обещание дать взятку. Соответственно, обе эти статьи не соответствуют международным стандартам, требующим предусматривать уголовную ответственность за "подстрекательство", "обещание" и "предложение" взятки. Однако Уголовным кодексом предусмотрены санкции за покушение на активное и пассивное взяточничество, что фактически может распространяться на отдельные случаи подстрекательства, обещания и предложения взятки, как это предусмотрено международными стандартами.

Далее статья 311 характеризует взятку как нечто, существующее в "виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера." Статья 312 не содержит такое описание и просто упоминает "взятку". В Уголовном кодексе не содержится иного определения взятки. Соответственно взятка ограничена только материальными благами, и не включает выгоду нематериального характера в качестве ненадлежащих благ, как это предусмотрено международными стандартами. С другой стороны, статья 13 (коррупционные преступления, связанные с незаконным получением благ и привилегий) Закона № 267-1 Республики Казахстан от 2 июля 1998 года "О борьбе с коррупцией" перечисляет действия, которые представляют собой незаконное получение благ и привилегий, включая: получение любого вознаграждения в виде денег, услуг или любой иной форме от лиц; принятие подарков или услуг в связи с исполнением служебных обязанностей, принятие приглашения совершить поездку за рубеж в туристических, медицинских, рекреационных или иных целях; пользование незаконными льготами при получении займов, кредитов, приобретении ценных бумаг, недвижимого и иного имущества. Однако, данное положение, которое хотя и включает в себя отдельные элементы нематериальных благ, не может быть использовано для целей уголовного преследования.

Хотя статьи 311 и 312 УК РК и предусматривают уголовную ответственность за получение и дачу взяток через посредников, эти статьи не предусматривают уголовную ответственность в случаях, когда имеет место взяточничество в пользу третьих лиц. Только прямое или косвенное получение/дача взятки для/от должностного лица или лиц, приравненных к должностным лицам, подпадает под действие Уголовного кодекса, в то время как в международных стандартах говорится о преимуществах "для иного физического или юридического лица".

Что касается санкций, то обе статьи 311 и 312 предусматривают различные уголовные санкции в зависимости от статуса должностного лица и обстоятельств, отягчающих ответственность. Необходимо рассмотреть несоразмерность между санкциями в виде лишения свободы за пассивное взяточничество от 5 до 12 лет и от 3 до 5 лет – за активное взяточничество. И хотя государственные должностные лица должны придерживаться высоких стандартов вследствие занимаемого ими должностного положения, лица и группы, пытающиеся сделать их коррумпированными, представляют такую же опасность для цивилизованного общества. Несоразмерность между санкциями не обеспечивает эффективных, пропорциональных и жестких санкций, чего требуют международные стандарты.

Определение государственных должностных лиц содержится в различных законах: Законе "О государственной службе", Уголовном кодексе, статье 3 Закона № 267-1 Республики Казахстан от 2 июля 1998 года "О борьбе с коррупцией". В целях уголовной ответственности, должностным лицом признается лицо постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах. Статьи 311 и 312 перечисляют следующих лиц, подпадающих под действие положений о взяточничестве - лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, либо приравненное к нему лицо; должностное лицо; и лицо, занимающее ответственную государственную должность. Для

каждой группы лиц предусмотрены различные и возрастающие по уровню наказанию, основанные на классификации. Уголовная ответственность в отношении должностных лиц иностранных государств установлена только за дачу взятки, а уголовная ответственность за взяточничество должностных лиц международных организаций не предусмотрена.

Законодательство предусматривает обязательную конфискацию имущества, полученного в результате совершения любого уголовного преступления, а также орудий преступлений двух конкретных преступлений, а именно незаконного предпринимательства и контрабанды. Представляется, что законодательством не предусмотрена конфискация предметов взяточничества, хотя на практике, согласно некоторой информации, объекты взяточничества всегда замораживаются и конфискуются. Часть 1 статьи 18 (Сбор имущества или стоимости услуг, полученных преступным путем) Закона "О борьбе с коррупцией" предусматривает, что во всех случаях неосновательного обогащения в результате совершения коррупционных преступлений имущество, полученное преступным путем, становится предметом, на который обращается взыскание. Основанная на стоимости конфискация, когда изначальные доходы, полученные в результате преступления, не могут быть конфискованы, в законодательстве четко не предусмотрена. Аналогичная ситуация, похоже, складывается с конфискацией у недобросовестных сторон. Уголовный кодекс предусматривает конфискацию в виде дополнительного наказания, что является мерой, отличной от конфискации полученного в результате преступления, как этого требуют международные стандарты.

Уголовная ответственность за активное и пассивное взяточничество в частном секторе предусмотрена статьей 231 Уголовного кодекса, хотя предмет взяточничества ограничивается лишь материальными благами, а уголовная ответственность за обещание и предложение взятки не предусмотрена.

Укрывательство, предусмотренное Конвенцией ООН против коррупции, не подпадает под полную уголовную ответственность. Оно частично регулируется статьей 28 Уголовного кодекса (заранее данное обещание сокрыть имущество, полученное в результате совершения любого преступления); и статьей 363, которая предусматривает уголовную ответственность за "сокрытие" "тяжких" или "особо тяжких" преступлений. "Сокрытие" включает, в частности, укрывательство указанного имущества, которое было предоставлено после совершения преступления. Уголовный кодекс определяет "тяжкие преступления" как умышленные преступления, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от 5 до 15 лет, и "особо тяжкие преступления" как умышленные преступления, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 12 соответственно. Однако, многие коррупционные преступления не подпадают под определения тяжких и особо тяжких преступлений. Соответственно, уголовная ответственность за укрывательство данных преступлений не установлена.

Легализация денежных средств или иного имущества, полученного заведомо преступным путем, является отдельным преступлением согласно статье 193 Уголовного кодекса. Данная статья не содержит все элементы "преступления, связанного с отмыванием денежных средств", предусмотренного Конвенцией ООН 1988 года и иными международными документами. Согласно национальным органам в 2004 году было возбуждено 46 уголовных дел по данной статье по сравнению с 14 делами в 2003 году. Однако, согласно представителям правоохранительных и судебных органов, никто не был осужден по данной статье.

Согласно Указу Президента Казахстана от 14 апреля 2005 года Генеральная Прокуратура обязана подготовить и представить проект Закона о противодействии отмыванию денежных средств и создании Службы финансовой разведки при Генеральной Прокуратуре в последнем квартале 2005 года. Подготовленный проект Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма" от 13 июня 2005 года не содержит понятия "отмывание денежных средств", которое соответствовало бы международным инструментам.

Уголовное законодательство не предусматривает уголовную ответственность для юридических лиц за участие в преступлениях, включая коррупционные преступления. Кодекс об административных правонарушениях (статья 534) содержит положение, согласно которому "передача незаконных материальных благ, подарков или услуг юридическими лицами государственным должностным лицам, если эти действия не содержат элементы уголовного преступления, наказывается штрафом, а в случае повторного совершения в течение года – приостановлением деятельности юридического лица". Хотя, не совсем ясно, кто будет "наказываться штрафом" – юридическое лицо или физическое лицо, являющееся главой / руководителем юридического лица. Также представляется, что денежные санкции и/или гражданская ответственность юридических лиц за коррупционные преступления, совершенные представителями и/или сотрудниками юридических лиц, не предусмотрены законодательством.

Иммунитет, которым обладают Президент, Члены (депутаты) Парламента и судьи, представляется сбалансированным, хотя данный вопрос требует дополнительного рассмотрения. Судьи не могут быть задержаны или арестованы, к ним не могут применяться административные меры, налагаемые судебными органами, уголовное дело не может быть возбуждено без разрешения Президента по представлению Верховного судебного совета, а в некоторых случаях без разрешения Сената Парламента Казахстана, за исключением случаев, когда они "были пойманы с поличным" и совершили тяжкие преступления. Аналогичным иммунитетом обладают члены Парламента, за исключением того, что разрешение должно быть получено от соответствующей Палаты Парламента.

Экстрадиция граждан Казахстана не допускается, если иное не предусмотрено международными договорами (статья 11 Конституции). Несколько известно, Казахстан не подписал ни одного договора, по которому предусматривалась бы экстрадиция граждан Казахстана. Судебное разбирательство в отношении граждан Казахстана должно вестись в соответствии с уголовным законодательством Казахстана, если гражданин не экстрадирован в другое государство на основании национальности. Экстрадиция и соглашения об оказании взаимной правовой помощи возможны на принципе взаимности. Статья 13 Конституции предусматривает «право граждан на защиту своих прав и свобод в суде». Уголовно-процессуальный кодекс определяет, что окончательное решение об экстрадиции принимается Генеральным прокурором или прокурором, обладающим необходимыми полномочиями, и не предусматривает судебное обжалование такого решения. Соответственно, на практике судьи не рассматривают такие дела.

Отдельные рекомендации

11. Пересмотреть действующую систему составов коррупционных дисциплинарных и административных правонарушений и уголовных преступлений, гармонизировать и уточнить взаимосвязь между нормами Уголовного кодекса и иным применимым законодательством (например, Закон № 267-1 Республики Казахстан от 2 июля 1998 года "О борьбе с коррупцией")
12. В целях обеспечения соответствия международным стандартам дополнить положения Уголовного кодекса об активном и пассивном взяточничестве, предусмотрев:
 - уголовную полную ответственность за активное и пассивное взяточничество должностных лиц иностранных государств и международных организаций либо посредством расширения понятия "должностное лицо" или введения отдельных составов преступлений;
 - уголовную ответственность за подстрекательство, обещание и предложение взятки как в государственном, так и в частном секторах;

- чтобы предмет взяточничества в государственном и частном секторах включал неправомерное преимущество, в том числе выгоды материального и нематериального характера;
 - уголовную ответственность за взяточничество в пользу третьих лиц.
13. Обеспечить, чтобы определение уголовной ответственности за преступления, связанные с отмыванием денежных средств, соответствовало международным стандартам, и чтобы определения Уголовного кодекса и Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма" не противоречили друг другу. Рассмотреть возможность внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс и проект Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма", и обеспечить чтобы определение доходов от преступной деятельности, подлежащих конфискации, включало i) имущество, в которое полученное в результате преступления имущество было трансформировано или преобразовано; ii) имущество, с которым полученное в результате преступления имущество было смешано; iii) доходы, полученные от i) и ii), а также от имущества, полученного в результате преступления.
14. Принять четкие, простые и прозрачные правила по повышению иммунитета или уменьшению сферы действия иммунитета, обеспечив, что применение иммунитета ограничено действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей.
15. Признавая, что ответственность юридических лиц за коррупционные преступления является международным стандартом, предусмотренным во всех международных правовых документах о коррупции, Республика Казахстан с помощью организаций, имеющих опыт в применении ответственности юридических лиц (например, ОЭСР и Совет Европы), должна рассмотреть вопрос о внедрении в свою правовую систему эффективной и действенной ответственности юридических лиц за коррупцию.
16. Проанализировать положения Уголовно-процессуального кодекса и обеспечить, чтобы процедура определения, поиска, задержания и конфискации доходов и орудий коррупционных преступлений была эффективной и введена была в действие. При обеспечении системы необходимого контроля и противовесов и стандартов справедливого суда, рассмотреть возможность введения в законодательство положения, требующего от осужденного доказать законность происхождения предполагаемых доходов от преступной деятельности.
17. Рассмотреть возможность введения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс, которая обеспечит процедуру судебного обжалования решений об экстрадиции.

III) ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Общая оценка и рекомендации

Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года "О гражданской службе" предусматривает две категории (два вида) государственных служащих: политический государственный служащий и административный государственный служащий. Прием административных государственных служащих на государственную службу осуществляется по результатам открытого конкурса с целью проведения выбора на основе объективных критериев – таких как заслуги на службе, моральные качества и профессиональные навыки. Административный государственный служащий может быть переведен на иную государственную должность без проведения открытого конкурса.

Прием на работу или избрание политического государственного служащего на должность организуется без проведения открытого конкурса на занятие данной должности. Помимо этого, Закон предусматривает, что политический государственный служащий, т.е. депутат Парламента, депутат маслихата, а также судьи, срок чьих полномочий на данной государственной должности истек, и в случае, если данный политический государственный служащий отвечает всем требованиям, предъявляемым к должности административного государственного служащего, имеет право претендовать на такую должность административного государственного служащего без проведения конкурса. Такое исключение, предусмотренное в Законе, вызывает подозрение, что предотвратить политическое влияние на государственную службу невозможно; также предлагается, что система найма государственных служащих и иных государственных должностных лиц, которая будет основываться на заслугах и профессиональном опыте лиц, не может быть создана, поддерживаться и укрепляться, поскольку бывший политический государственный служащий может быть назначен на вакантную административную государственную должность без открытого конкурса, что не соответствует требованию о равноправии лиц, отвечающих требованиям, которые предъявляются к государственной должности, и претендующих на такую должность.

Помимо этого, на практике система кадрового резерва может создавать излишние препятствия для найма на государственную службу потенциально высококвалифицированных кандидатов, поскольку условие о включении в кадровый резерв может быть достаточно произвольным (например, участники конкурса, не получившие положительного заключения, могут быть включены в кадровый резерв на основании рекомендации конкурсной комиссии, однако закон не содержит критериев для выдачи такой рекомендации участникам конкурса); наличие резерва создает риск того, что квалифицированные сотрудники могут остаться за пределами этого резерва по причинам, не относящимся к их профессиональным качествам.

Статья 16 Закона о государственной службе также неясна, так как она предусматривает исключения для административных государственных служащих, проработавших в государственных органах не менее 20 лет; невозможно проанализировать, можно ли назначить данных лиц на более высокие должности, или могут ли они соответствовать требованиям, предъявляемым к их настоящим должностям, без проведения аттестации.

Необходимо приветствовать тот факт, что Кодекс этики государственных служащих Казахстана был принят 3 мая 2005 года (Правила служебной этики государственных служащих). Однако, из отчета по-прежнему неясно, существуют ли отдельные кодексы поведения для профессий, которые в особенности уязвимы для коррупции (офицеры полиции, прокуроры и судьи, налоговые инспекторы и прочие).

Казахстан ввел систему декларирования имущества для всех лиц, которые являются либо кандидатами на замещение государственных должностей, либо кандидатами на замещение должностей, относящихся к выполнению государственных и приравненных к ним функций, лиц, занимающим государственные должности, их супругов, а также для лиц, уволенных с государственной службы по негативным причинам. Однако, по-прежнему неясно, если такие декларации содержат всю информацию, которая необходима для контроля конфликта интересов (вопрос в том, нужно ли государственным служащим декларировать имущество и материальные ценности, которые им не принадлежат, но которые находятся в их пользовании). Также остается неясным, могут ли налоговые органы осуществлять достаточный контроль за декларированной информацией, чтобы можно было определить возможный конфликт интересов или нарушение пределов совместимости должностей. Статья 9 Закона о борьбе с коррупцией предусматривает, что все данные, представляемые в налоговые органы, указанные в настоящей статье, т.е. информация содержащаяся в декларациях государственных должностных лиц, являются государственной тайной. Это означает, что средства массовой информации и иные лица не имеют доступа к декларациям государственных должностных лиц. Тот факт, что вся информация, содержащаяся в декларациях государственных должностных лиц, имеет статус государственной тайны, не способствует открытости в деятельности государственных

должностных лиц и их подотчетности обществу; общество неспособно принимать участие в деятельности государственных должностных лиц и контролировать их деятельность.

В целях избежания конфликтов интересов среди государственных служащих Закон о государственной службе и Закон о борьбе с коррупцией предусматривают ряд запретов и ограничений (например, запрет заниматься любой иной оплачиваемой работой, за исключением образовательной, научной и иной интеллектуальной деятельностью, запрет на совместную работу с близкими родственниками и т.д.), которые являются обязательными для государственных служащих. Но нормативные акты не содержат определения конфликта интересов, что затрудняет стоящую перед государственными служащими задачу определить, представляет ли их деятельность в качестве государственных служащих конфликт интересов.

Поэтому в нормативных актах не содержится каких-либо конкретных норм, указывающих на то, что должностное лицо или иное лицо, уполномоченное выполнять государственные функции, или лица, приравненные к ним, при выполнении своих служебных обязанностей государственных служащих не могут принимать решения или осуществлять любые действия, связанные с обязанностями государственных служащих, которые влияют или могут повлиять на личные интересы данного должностного лица, его родственников или деловых партнеров.

Каждый государственный служащий обязан сообщать о случаях конфликта личных интересов государственного служащего с его служебными обязанностями. Но нормативные акты не детализируют действия, которые должен предпринять старший государственный служащий (обязанности старших государственных служащих), когда он(а) получил(а) информацию от подчиненного о конфликте интересов. Например, отсутствуют подробные положения, которые позволили бы старшему государственному служащему передать полномочия служащего, у которого имеется конфликт интересов, другому служащему, работающему в этой же организации, чтобы предотвратить конфликт интересов. Предусмотрены лишь меры для ситуации, когда конфликт интересов действительно имел место; для старших государственных служащих не определены действия, которые необходимо выполнить в ситуации, когда подчиненный сообщает о конфликте интересов.

Согласно Закону о борьбе с коррупцией, государственный служащий в случае получения подарков и услуг лично или членами его семьи, за исключением символических знаков внимания и сувениров, принимаемых согласно нормам вежливого поведения и гостеприимства, обязан вернуть такие подарки в специальный государственный фонд без какой-либо финансовой компенсации в течение 7 дней и оплатить оказанные услуги посредством перевода денежных средств в республиканский бюджет. Но Закон о борьбе с коррупцией не содержит четких критериев, определяющих символические знаки внимания и гостеприимства, поэтому государственные служащие, получившие такие подарки, не обязаны сдавать их в фонд.

В случае нарушения Закона о государственной службе и Закона о борьбе с коррупцией государственными служащими наиболее часто применяются дисциплинарные меры; в отдельных случаях, предусмотренных законом, могут применяться меры материальной ответственности. К сожалению, административная ответственность не применяется в случае нарушения Закона о борьбе с коррупцией.

Необходимо отметить тот положительный факт, что казахское законодательство гарантирует государственную защиту лиц, сообщающих о случаях коррупции и оказывающих иные формы помощи в борьбе с коррупцией; информация о таких лицах составляет государственную тайну. В то же время существует риск злоупотреблений в применении ответственности лиц, сообщающих недостоверную информацию о коррупции, как предусмотрено в законе и Кодексе об административных правонарушениях, поскольку факты коррупции трудно доказать и сообщения о фактах коррупции могут быть рассмотрены как сообщение недостоверной информации.

Казахское законодательство предусматривает и гарантирует право доступа и распространения информации. Статья 20 Конституции Казахстана гарантирует любому гражданину право получать и распространять информацию с использованием любых способов, за исключением запрещенных законом и за исключением информации, являющейся государственной тайной. Статья 18 Конституции и Закон о средствах массовой информации обязывают государственные органы, общественные объединения, государственных служащих и средства массовой информации обеспечивать право каждого гражданина знать о документах, решениях и источниках информации, которые относятся к их правам и интересам. Однако, из текста отчета неясно, существуют ли отдельные правила и процедуры, устанавливающие общий порядок получения и использования национальными и правовыми органами информации, принадлежащей государственным органам и органам местного самоуправления.

Концепция развития гражданского общества в Казахстане на 2006-2011 гг. является позитивным фактом. В данной Концепции приводится анализ основных направлений и определяется структура развития гражданского общества в стране, она раскрывает способы и механизмы развития гражданского общества в ближайшие годы. Концепция предусматривает тесное сотрудничество между государством и обществом, включая сотрудничество в сфере борьбы с коррупцией.

В 2002 году в Казахстане был принят Закон "О государственных закупках", который предусматривает создание системы государственных закупок, основанной на прозрачности, конкуренции и объективных критериях для принятия решений. Открытый конкурс является основной формой государственных закупок; Закон также предусматривает иные формы, как, например, закрытый конкурс, отбор поставщика с использованием запроса ценовых предложений, из одного источника, через открытые товарные биржи. Анализ методов поставок, предусмотренных в Законе о государственных закупках, вызывает вопросы относительно объективности процедуры, в связи с тем, что большое количество государственных закупок осуществляется через одного поставщика. Основным органом, отвечающим за реализацию Закона о государственных закупках, является Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам.

Необходимо отметить тот положительный факт, что для увеличения прозрачности процедуры государственных закупок был разработан проект правил государственных закупок, предусматривающий использование информационных систем и создание специального порядка предоставления доступа к системам электронных государственных закупок. Следует отметить, что для защиты честной конкуренции был создан перечень нечестных и ненадежных поставщиков, который позволяет лицу, отвечающему за государственные закупки, получать информацию о предприятиях, которые считаются и не являются честными или надежными.

В 2004 году Правительство сформировало Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам при Министерстве финансов с широкими полномочиями и обязанностями, относящимися к вопросам внутреннего контроля. Внешний контроль за исполнением государственного бюджета осуществляется Счетный комитет, созданный в 2002 году. Данный орган непосредственно подчиняется и отчитывается перед Президентом Республики Казахстан и обладает обширной компетенцией при проверке регулярности (соблюдение бюджетного законодательства, иных законов и положений), надлежащего и эффективного использования бюджетных фондов, полноты и своевременного поступления доходов в бюджет. Для обеспечения адекватного контроля важным является наличие Бюджетного кодекса, регулирующего отношения и определяющего основные бюджетные принципы и механизмы функционирования бюджетной системы, включая формирование и расходование бюджетных фондов.

Информация, предоставленная в национальном докладе о состоянии коррупции, не позволяет провести объективную оценку договоренностей в отношении внешнего контроля в государственном секторе. В Казахстане создано два органа, которые отвечают за контроль расходов государственных средств – Комитет по финансовому контролю и государственным закупкам при Министерстве финансов

(упомянутый выше) и Счетный комитет, созданный указом Президента. Однако, отсутствует Верховный орган государственного аудита (Верховная счетная палата), подчиненная Парламенту.

Налоговое и таможенное законодательство предусматривает механизмы по предупреждению коррупции. В рамках Министерства финансов создан Налоговый комитет с функциями контроля, инспектирования и надзора, предусмотренными в Налоговом кодексе и иных положениях. Таможенные органы обязаны предупреждать, прекращать и выявлять случаи коррупции. Принятый в 2003 году Таможенный кодекс предусматривает, в частности, задачи таможенных органов, включающие вопросы борьбы с преступлениями, типы таможенного контроля и иные обязательные функции, позволяющие обеспечить регулярную деятельность таможенных органов.

В Республике Казахстан пока еще нет специального закона об отмывании денежных средств, но отдельные положения относительно [незаконных] денежных средств и сделок с ними содержатся в Уголовном кодексе и Законе о банках и банковской деятельности. Отдельные контролирующие функции могут быть переданы Агентству по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями и Агентству по регулированию и надзору за финансовым рынком и финансовыми организациями. Проект Закона "О противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма", который направлен на системный подход в борьбе с отмыванием денежных средств, находится в процессе разработки. Одним из важных элементов Закона является усиление контроля за сделками и событиями, которые могут представлять риск с точки зрения отмывания денег. Аудиторские организации также включены в список финансовых организаций, на которые распространяется действие Закона (Ст. 3). Согласно Ст. 6, все финансовые организации должны разработать и внедрить системы внутреннего контроля. Предполагается, что контроль за выполнением Закона будет закреплен за соответствующими государственными органами. Такие меры, при их эффективной реализации, могут стать важным механизмом для предотвращения попыток отмывания денег и их выявления на раннем этапе.

Стандарты корпоративного учета и аудита регулируются Законом о бухгалтерском учете и финансовой отчетности и Законом об аудиторской деятельности. Аудиторы и аудиторские компании обязаны уведомлять проверяемые организации о нарушениях законодательства, которые были выявлены в ходе аудиторских проверок, и сообщать ответственным органам о случаях таких нарушений.

Законом Республики Казахстан от 15 июля 2002 года "О политических партиях" регулируются общие вопросы, касающиеся источников финансирования и использования финансовых средств политическими партиями. Не допускаются пожертвования политической партии и её структурным подразделениям (филиалам и представительствам) от иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций, иностранцев и лиц без гражданства, юридических лиц с иностранным участием, государственных органов и государственных организаций, религиозных объединений и благотворительных организаций, анонимных пожертвований. Следует отметить, что Закон не лимитирует размер пожертвований; поэтому партии могут принимать крупные финансовые пожертвования, что может привести к ситуациям, когда политические решения тесно связаны с конкретными экономическими интересами. Кроме того, Закон не запрещает принимать пожертвования от третьих лиц (посредников), поэтому возможны случаи, когда отдельные лица могут реализовывать свои личные интересы посредством финансирования политической партии через посредника, в то время как фактический пательщик-спонсор остается неизвестным. В отчете не разъясняется, что происходит с пожертвованиями, которые были получены с нарушениями закона; также неясно, должны ли такие пожертвования передаваться государству.

В соответствии с Конституционным Законом от 28 сентября 1995 года "О выборах в Республике Казахстан" создаются специальные избирательные фонды для кандидатов. Эти фонды могут финансироваться только из законных финансовых источников. Законом устанавливаются ограничения на взносы, которые могут быть внесены в избирательные фонды из отдельных источников; денежные средства, поступающие в избирательный фонд, зачисляются на специальный временный счет,

открываемый в банковских учреждениях. Банки представляют соответствующей избирательной комиссии еженедельный отчет о поступлении средств на специальные временные счета и об их расходовании.

Однако система финансирования политических партий не является достаточно прозрачной; информация о пожертвованиях, полученных партиями, не публикуется в средствах массовой информации. Информация об общей сумме денег, поступивших в фонд, в течение десяти дней после проведения выборов публикуется в средствах массовой информации; но этого недостаточно для обеспечения того, чтобы каждое физическое и юридическое лицо, включая другие партии, могли бы ознакомиться с информацией о конкретных пательщиках-спонсорах и внесенных ими суммах. Отсутствуют положения, запрещающие кандидатам использовать для финансирования избирательных кампаний административные ресурсы, которые им доступны в рамках осуществления функций государственных служащих.

Отдельные рекомендации

18. Улучшить механизм аттестации государственных служащих, обеспечить регулярную оценку работы и профессиональных навыков государственных служащих, чтобы определить необходимость в улучшении квалификации служащих (обучении), возможность их повышения по службе или необходимость в ротации, а также удостовериться, что служащий отвечает требованиям, предъявляемым к занимаемой им должности.
19. Улучшить систему найма и продвижения по службе государственных служащих посредством повышения уровня критериев для оценки личных заслуг, которые могут быть объективно проверены, и посредством ограничения как можно большего количества возможностей для принятия дискреционных решений; обеспечить более строгие критерии посредством найма сотрудников для государственных учреждений и местных органов власти для минимизации риска коррупции.
20. Подготовить и обеспечить широкое распространение среди государственных служащих всестороннего практического руководства по борьбе с коррупцией; рассмотреть вопрос о введении регулярного обучения по вышеуказанным вопросам для государственных служащих без отрыва от производства.
21. Улучшить систему проверки декларирования имущества и доходов государственными служащими посредством добавления в декларацию информации, необходимой для осуществления контроля за конфликтами интересов.
22. Улучшить систему внутреннего контроля в государственных органах и местных органах власти, при этом особое внимание уделять деятельности тех государственных служащих, чья деятельность в особенности уязвима для коррупции, чтобы предотвратить случаи конфликтов интересов среди государственных служащих.
23. Улучшить правовое регулирование, предусматривающее запреты и ограничения, а также обязанности по предотвращению конфликтов интересов среди государственных служащих, чтобы избежать влияния личных или материальных интересов какого-либо государственного служащего, его родственников или деловых партнеров на его работу в интересах государства; чтобы способствовать прозрачности деятельности государственных служащих и их подотчетности обществу, а также укреплению доверия общества к деятельности государственных служащих.
24. Пересмотреть и уточнить положения Закона о борьбе с коррупцией, относящиеся к получению подарков, улучшить контроль за выполнением данных положений.

25. Привести положения Административного кодекса в соответствие с Законом о борьбе с коррупцией.
26. Пересмотреть положения Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за сообщение недостоверных сведений о коррупции, поскольку факты коррупции трудно доказуемы и информация о них может быть специально рассмотрены как умышленная дезинформация.
27. Предусмотреть в правилах и процедурах общую процедуру для физических и юридических лиц, которая позволит получать информацию от государственных органов и местных органов власти; предусмотреть возможность обжалования отказа в предоставлении такой информации указанным органам без уважительных причин.
28. Обеспечить право негосударственных (общественных) объединений участвовать в разработке нормативных актов; регулярно привлекать представителей негосударственных организаций к участию в других проектах, относящихся к предупреждению и борьбе с коррупцией, которые являются важными для общества.
29. Обеспечить, чтобы вся информация о государственных закупках, за исключением информации, составляющей государственную тайну, была открыта для общественности, чтобы уменьшить возможности для злоупотреблений в этой сфере. Тщательно рассмотреть оба компонента государственных закупок, которые могут подпадать под контроль и проверки в процессе выявления коррупционных действий, т.е. контракты и процедуры. Обеспечить, чтобы в рамках правовой и институциональной структур проводились тщательные проверки контрактной документации, контролировался весь процесс государственных закупок, а также проверялась надежность и эффективность систем внутреннего контроля.
30. Осветить коррупционные риски, которые свойственны организационной среде с соответствующими системами внутреннего контроля, и определить процессы, виды контроля и меры, необходимые для уменьшения этих рисков. Укрепить контролирующую среду и установить такие информационные системы, которые могут способствовать деятельности по контролю и процессу финансовой отчетности во всех органах государственной власти. Требовать от внутренних аудиторов проводить упреждающие проверки в целях выявления фактов коррупционных преступлений. Просить независимого внешнего аудитора оказывать содействие менеджменту посредством проведения оценки процессов выявления, оценки и реагирования на коррупционные риски. Обеспечить скоординированное функционирование органов финансового контроля и аудита, чтобы способствовать раскрытию информации о коррупционных правонарушениях и усилить подотчетность за выполнение обязанностей и функций по борьбе с коррупцией.
31. Проанализировать существующий статус и положение Счетного комитета, и рассмотреть возможность создания на его основе независимого органа, подчиненного парламенту, в соответствии с Лимской декларацией и стандартами аудита ITOSAI.
32. Разработать и принять стратегию для налоговых и таможенных органов, в которой подчеркивалась бы важность превентивных антикоррупционных мер, а сама коррупция рассматривалась бы как серьезное нарушение рабочих обязанностей, приводящих к обязательному прекращению трудовых отношений. Создать и поддерживать эффективную систему внутреннего контроля в таможенных органах, относящихся к сфере, наиболее уязвимой для коррупции.

33. Укрепить систему внутреннего контроля в целях обеспечения эффективного выявления и предупреждения отмывания денежных средств. Установить обязанность внешних аудиторов проверять, возникают ли у их клиентов обязанности, вытекающие из проекта закона об отмывании денежных средств, а также существуют ли какие-либо риски, связанные с отмыванием денежных средств. Обязать аудиторские компании определять в своих внутренних актах процедуры, относящиеся к подозрительным сделкам и выявлению лиц, с которыми они вступают в деловые отношения, а также вести соответствующие записи. В сотрудничестве с профессиональными ассоциациями аудиторов разработать перечень признаков подозрительных сделок, и обеспечить из рас пространение среди аудиторов, что может помочь им выявлять коммерческие действия и обстоятельства, которые могут указывать на деятельность, связанную с отмыванием денежных средств.
34. Обеспечить максимальную общественную подотчетность (включая перед гражданским обществом) органов, отвечающих за осуществление контроля за финансированием политических партий, кандидатов и избирательных кампаний, чтобы устранить возможности для дискриминации выбранных партий и кандидатов и обеспечить прозрачность в финансировании и расходовании избирательных фондов. Разработать и утвердить соответствующую правовую и институциональную структуры, в соответствии с которыми политические партии и финансирование избирательных кампаний будут подпадать под строгий контроль со стороны независимого проверяющего органа. Ежегодные финансовые отчеты политических партий должны проверяться до их опубликования. Полная проверка отчетов по избирательным кампаниям всех политических партий, имеющих право требовать компенсацию финансовых расходов, должна проводиться до выплаты государственных фондов из государственного бюджета. Контролирующий орган обязан удостовериться в правильности данных о финансировании избирательной кампании, указанных в отчете, законности получения и использования этих фондов и правильности суммы, затребованной к возмещению. Улучшить регулирование финансирования партий из частных источников; усилить контроль за финансированием партий, чтобы предупреждать и бороться с влиянием отдельных лиц или отдельных общественных групп на политику государства и местных органов власти. Обеспечить прозрачность финансирования политических партий – с точки зрения доходов и расходов для того, чтобы каждое физическое или юридическое лицо могло получать информацию о плательщиках-спонсорах и о внесенных ими взносах.