

Примаков Д.Я.
главный юрист Transparency International-R
К.Ю.Н.

Экспертиза законопроекта Республики Казахстан «О противодействии коррупции»¹

ЧАСТЬ 1. ОЦЕНКА ПРОЕКТА ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ» РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА СООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРИНЦИПАМ И СТАНДАРТАМ

Международные стандарты противодействия коррупции зафиксированы в ряде международных документах. Главными из которых являются Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Республикой Казахстан в 2008 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию², Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 1997 г. (Казахстан не ратифицировал).

Кроме этого международные стандарты и принципы имплементируются страной через рекомендации, выработанные в ходе прохождения мониторингов Стамбульского плана действий и Казахстан прошел третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции в 2014 г.³ В нем, в частности, признается прогресс страны в улучшении антикоррупционных процедур, однако отмечается, что не все рекомендации ОЭСР выполняются. Так, из 17 предыдущих рекомендаций Казахстан выполнил частично 13 рекомендаций и не выполнил 4 рекомендации (в основном или полностью выполненных рекомендаций нет). В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 3 новые рекомендации, а 16 предыдущих рекомендаций признаны все еще остающимися в силе.

Проект закона «О противодействии коррупции» Республики Казахстан соответствует практике большинства стран, где также действуют комплексные акты по предотвращению коррупции: Закон «О взяточничестве» Великобритании 2010 г., Закон «О предотвращении коррупции» Сингапура 1960 г., Закон РФ «О противодействии коррупции» 2008 г., Закон Таджикистана «О борьбе с коррупцией» 2012 г., Закон «О предотвращении коррупции и борьбе с коррупционной деятельностью» ЮАР 2004 г., Закон «о предотвращении коррупции» Латвии 1998, Закон «О

1



Посольство
Великобритании
Астана

Настоящее заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при технической поддержке Посольства Великобритании в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Посольства Великобритании в Астане.

² Принята 4 ноября 1998 г.; вступила в силу 1 июля 2002 г

³ См. Отчет на русском языке: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

предотвращении коррупции» Литвы 2002 г. С 1998 г. в Казахстане действует Закон «О борьбе с коррупцией», но со временем пришла потребность изменить структуру и содержание юридического акта.

Нормы законопроекта посвящены: основным принципам (ст.4), целям и задачам (ст.5) противодействия коррупции. Глава 2 посвящена мерам противодействия коррупции, но данные меры являются механизмами превенции (антикоррупционные ограничения, мониторинг, финансовый контроль), то есть только одной из частей противодействия коррупции, куда входят еще пресечение и наказание. Поэтому главу 2 желательно назвать «меры предотвращения (превенции) коррупции».

ЧАСТЬ 2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Организация органа и деятельности по противодействию коррупции

В 6 и 36 статьях Конвенция ООН против коррупции и в ст.20 Конвенции ЕС об уголовной ответственности за коррупцию обозначена необходимость создания отдельного независимого органа по противодействию коррупции. «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства- участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач» (ст. 36 Конвенции ООН против коррупции).

В мировой практике встречаются различные типы специальных органов, ответственных за проведения антикоррупционной политики. К первому типу относятся так называемые - многоцелевые агентства или сингапурская модель. Основными видами деятельности многоцелевого агентства являются разработка политики, аналитическая деятельность, техническая помощь, взаимодействие с гражданским обществом, осуществление открытого доступа к информации, мониторинг, следственная деятельность. Важно отметить, что в большинстве случаев уголовное преследование остается отдельной функцией в рамках подобных учреждений (Сингапур, Гонконг, Литва, Латвия, Австралия).

Второй тип – это агентства по противодействию коррупции, которые являются частью правоохранительных органов. Специальные прокуратуры (Румыния, Испания, Хорватия) и специальные следственные органы (Бельгия, Великобритания, Венгрия и Норвегия). К последнему типу относятся общие институты превенции. Эта модель включает в себя специализированные институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций, таких как проведение исследований и анализа, разработку и координацию политики в области борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможных мерах по ее предотвращению и другие функции (Франция, Словения, Македония, Албания и Мальта)⁴.

⁴ Подробнее об этом см.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей // Отчет ОЭСР 2006.

Глава 3 законопроекта РК «О противодействии коррупции» посвящена субъектам противодействия коррупции, в которой в п.1 ст.20 говорится об уполномоченном органе, который реализует антикоррупционную политику и координирует деятельность государственных органов, субъектов квазигосударственного сектора, а также физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции. Пункт 2 ст.20 относит антикоррупционную службу к оперативно-следственным подразделениям органов по делам государственной службы и противодействию коррупции, направленных на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений. Таким образом, по своим полномочиям (ст.22) и компетенциям (ст.21) данный орган более подходит под первый тип – многоцелевой орган.

Законопроект кроме полномочий и компетенций органов по противодействию коррупции затрагивает социальные гарантии сотрудников антикоррупционной службы (глава 5). Вместе с тем, вопросы правового статуса, независимость и подотчетность антикоррупционной службы и Агентства по государственной службе и противодействию коррупции не нашли отражения в законопроекте.

29 августа 2014 года Указом Президента Республики Казахстан № 900 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» утверждено Положение об Агентстве. В соответствии с Положением, в задачи нового Агентства входит: «участие в разработке и совершенствовании государственной политики в сферах государственной службы, противодействия коррупции и оказания государственных услуг»; «формирование антикоррупционной культуры и системы предупреждения коррупции, а также минимизация причин и условий возникновения коррупционных правонарушений». Среди функций нового Агентства: «участие в разработке и реализации стратегий и программ в сферах государственной службы и противодействия коррупции»; «разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сферах государственной службы и противодействия коррупции».

Но в нем также не нашли отражения нормы о правовом статусе сотрудников антикоррупционной службы (следственное управление, в том числе группа процессуальных офицеров), правила формирования его состава (правила отбора кадров, особые иммунитеты и отчетность⁵), сроки полномочий Председателя Агентства и заместителей Председателя, положения о его подотчетности и независимости, компетенции, взаимодействие данного органа с другими субъектами правоохранительных органов. Правовой статус по возможности должен быть определен законом, а не подзаконным актом на уровне указа президента или постановления правительства. Более того, должен быть принят внутренний правовой акт, который бы закрепил внутренние административные и операционные правила, правила отчетности и кодекс поведения служащих. Для процессуальных офицеров, которые по законопроекту относятся к сотрудникам МВД, могут быть разработаны отдельные правила подчиненности, особая процедура назначения и снятия с должности руководителей и рядовых офицеров; офицеры полиции, расследующие преступления, связанные с коррупцией, оставаясь организационно в структуре полиции, по конкретным делам подчиняются напрямую прокурору, ведущему данное дело.

Особая процедура назначения главы антикоррупционного агентства заключается в необходимости консенсуса между основными политическими силами (например, совместно назначают Президент и Парламент; или назначению на должность предшествует

⁵ Например, на сайте Агентства в разделе «руководство» выложена биографическая информация, но нет деклараций о доходах и имуществе.

рассмотрение кандидатуры в специально созданном отборочном комитете по предложению Правительства или Президента, и т.д.). Процедура считается несовершенной, если глава специализированного учреждения назначается одним политическим лицом (Министром или Президентом). Законом часто устанавливается срок полномочий главы специализированного института, что делает невозможным его увольнение без веских оснований.

Рекомендации:

1. Закрепить срок на который назначается председатель Агентства (например на 7 лет) без права продления. Также закрепить срок для замещения должности заместителей председателя Агентства – 7 лет.
2. Прописать в законе возможность предложения нескольких кандидатур на пост председателя Агентства и заместителей председателя для утверждения Президенту. Эти кандидатуры могут быть отобраны в ходе проведения слушаний в Парламенте с участием широкого круга лиц, в том числе общественности.
3. В целях поддержания доверия к Агентству и его руководству (сотрудникам), в обязательном порядке выкладывать декларации доходов председателя Агентства и его заместителей.
4. Установить повышенный стаж работы по юридической либо экономической профессии для претендентов на работу в Агентство (особенно, сотрудников следственного управления).
5. Закрепить за Агентством, задач по организации и проведению исследований ситуации с коррупцией в государстве.
6. Разработать дополнительные меры независимости процессуальных офицеров.

Конфликт интересов

Понятие «конфликт интересов» не встречается в законопроекте ни разу, однако такие статьи как ст.10 (финансовый контроль), ст. 11 (антикоррупционные ограничения), ст. 12 (деятельность, не совместимая с выполнением государственных функций) касаются данной темы, а ст.13 (недопустимость совместной службы близких родственников и супругов) и ст.14 (ограничения на принятие решений, осуществления контроля и надзора, проведения расследования, разрешение споров и определение мер ответственности») напрямую посвящены данной тематике. Однако без раскрытия понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» ограничения, введенные в ст. 13 - 14 законопроекта недостаточны, поскольку не охватывают такие коррупционные действия, как например, nepotизм, распределение госзаказов между аффилированными лицами и др. В предыдущих редакциях проекта закона была предусмотрена новая формулировка понятия конфликта интересов, новый порядок урегулирования конфликта интересов, в том числе путем отвода и самоотвода, что можно было бы рассматривать как позитивное решение. К сожалению, в последней редакции это не сохранилось.

Меры по выявлению и пресечению (разрешению) конфликта интересов предполагают необходимость учитывать и контролировать экономическую деятельность соответствующих лиц через проверку соответствия их доходов и расходов.

В ст. 10 законопроекта говорится о двух видах деклараций: декларация об активах и обязательствах физического лица (только для претендентов на занятия ответственных государственных должностей) и декларация о доходах и имуществе физического лица (ежегодно лицами, перечисленными в ч. 8 ст. 10). Но из этих деклараций не становятся ясными источники происхождения данного имущества и фактический прирост активов за отчетный период, поскольку в течении отчетного периода можно вступать в коррупционные сделки и приобретать имущество на необъяснённые доходы, не указывая это в декларациях.

Отраслевая программа по борьбе с коррупцией предусматривает введение института декларирования крупных расходов государственных служащих, всеобщее декларирование доходов населения, выработку предложений по совершенствованию процедуры декларирования доходов и имущества государственных служащих в части улучшения системы проверки достоверности изложенных в них сведений.

Рекомендации:

1. Более четко определить в законопроекте субъектов, ответственных за проверку деклараций.
2. Реализовать положения по введению декларирование крупных расходов государственных служащих.
3. Внедрить систему проверок деклараций на соответствие доходам и расходам.
4. Закрепить понятие конфликта интересов как коллизию между интересами службы и личными интересами. Предусмотреть порядок разрешения конфликта интересов, включая отвод и самоотвод.
5. Внедрить декларацию интересов (возмездная и безвозмездная деятельность должностного лица, его обременения и долги), особенно, для лиц, уполномоченных на проведение государственных закупок, тендеров, выдачу субсидий, субвенций и других преференций.

Противодействие коррупции в частном секторе

Статья 16 законопроекта РК «О противодействии коррупции» устанавливает лишь общие требования к компаниям, что не соответствует перечню рекомендаций, которая содержит ст.12 Конвенции ООН против коррупции. Желательно в ст.16 раскрыть содержание «мер по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий». Например, рекомендовать компаниям принимать «комплаенс-политики», включая политику по взаимодействию с третьими лицами, политику участия в госзакупках, политику защиты заявителей по коррупционным проявлениям в компании, а также обязательное выполнение процедур риск-менеджмента и аудита. Самое главное, способствовать, чтобы компании сами вводили принцип «нулевой степени терпимости к коррупции» для управления компанией. Этот принцип должен быть распространен на всех сотрудников компании, включая акционеров и членов органов управления.

Кроме этого, в данной статье необходимо установить ограничения на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе. Феномен revolving doors – использование служебного статуса для занятия должности в коммерческом секторе, известен специалистам по антикоррупционным стандартам и ограничен во многих странах – Франция, Германия, Великобритания, РФ и др. Можно ввести такое ограничения сроком от 1 до 2 лет в зависимости от статуса государственного служащего. Например, для лиц, занимающих ответственные государственные должности установить ограничение сроком 2 года, для всех других лиц – 1 год. Также это ограничение может работать и наоборот - для должностных лиц компаний, которые переходят на службу в тот орган, с которыми они взаимодействовали, например, на протяжении последних 5 лет.

Опыт такого рода ограничений можно встретить в ст.28 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-І "О государственной службе", дисквалификация как самостоятельная санкция не упоминается. Вместе с тем, согласно ч. 4 ст. 10 данного нормативного правового акта, на государственную службу не может быть принято, во-первых, лицо, которое в течение

трех лет перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения и, во-вторых, лицо, уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения. Как видно, закон предусматривает за совершение коррупционного правонарушения, кроме собственно дисциплинарного взыскания, также дополнительное неблагоприятное последствие в виде ограничения права поступления на государственную службу. При этом данное ограничение в зависимости от вида наложенного дисциплинарного взыскания устанавливается либо на определенный срок (по сути - временная дисквалификация), либо на неопределенный срок (по сути - пожизненная дисквалификация).

Рекомендации:

1. Введение ограничений на занятия должности в коммерческой структуре служащему, который имел дело с этой компанией последние два года.
2. Рекомендовать компаниям принимать меры, по противодействию коррупции, включая принятия политик, регулирующие отношения с третьими лицами, между сотрудниками (кодекс корпоративного поведения), защита заявителей по коррупции и разрешения конфликта интересов.
3. Обязательное проведение аудита.

ЧАСТЬ 3. ПРОЕКТ ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ» И ЕГО СОЧЕТАЕМОСТЬ С ЗАКОНОПРОЕКТОМ «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ».

Законопроект РК «О доступе к информации» в ст. 6 устанавливает виды информации, доступ к которой не должен быть ограничен. В частях 9-10, устанавливается, что доступ к следующей информации не может быть ограничен:

- о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов,
- и о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты.

Таким образом, доступ к информации, содержащийся в отчетах о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью (ч. 9 ст.10 законопроекта «О противодействии коррупции») не может быть ограничен.

Подобным же образом, согласно ч. 11 ст. 6 проекта Закона РК «О доступе к информации» не может быть ограничен доступ к информации, содержащейся в декларациях о доходах политических государственных служащих и лиц, исполняющих управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям. Ограничения на распространение информации, установленные в ч.10-11 ст.10 законопроекта РК «О противодействии коррупции» не могут распространяться на декларации о доходах лиц, перечисленных в ч. 2, 8-9 этой статьи.

Рекомендации:

Части 10 и 11 ст.10 законопроекта РК «О противодействии коррупции» противоречат положениям статьи 6 законопроекта РК «О доступе к информации», на этом основании рекомендуется их исключить из законопроекта РК «О противодействии коррупции».

Часть 4. ПОСТАТЕЙНАЯ ТАБЛИЦА ПРОБЛЕМ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Стандарты	Международные нормы	Нормы законопроекта	Проблемы и рекомендации
Определения	Ст.2 Конвенции ООН “публичное должностное лицо” означает: i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-частника; iii) любое другое лицо, определяемое в качестве “публичного должностного лица” во внутреннем законодательстве Государства-участника. Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой II настоящей Конвенции, “публичное должностное лицо” может означать	I. должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или осуществлявшие на момент совершения коррупционного правонарушения функции представителя власти либо выполняющие или выполнявшие на момент совершения коррупционного правонарушения организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления.	I. Если законопроект говорит о должностных лицах, не детализируя, что это публичные должностные лица, то, во-первых, тогда необходимо в перечень субъектов включить и лиц, занимающие управленческие функции в коммерческих организациях, поскольку они также являются должностными лицами. Во-вторых, данное определение по своему легальному определению должно совпадать с определением «должностного лица» в УК 2014 г. Рекомендую понятие изложить в следующей редакции: “Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, субъектах квазигосударственного органа, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских

	<p>любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;</p>	<hr/> <p>II. Ч.1 лицо, занимающее ответственную государственную должность, – лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией РК, конституционными и иными законами РК для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А», в соответствии с Законом РК «О государственной службе»;</p> <p>Ч.3. лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, – государственный служащий в соответствии с законами Республики Казахстан о государственной службе,</p>	<p>формированиях Республики Казахстан; и коммерческих организаций».</p> <hr/> <p>II. Пересечение субъектов, которые попадают в обе группы: депутаты Парламента поименованы и в ч.1 и ч.3 статьи. Рекомендую отнести депутатов Парламента к лицам, занимающим ответственную государственную должность.</p>
--	---	--	---

		депутат Парламента РК и маслихата	
Независимость антикоррупционного органа	Ст.20 Конвенции ЕС , ст.6, 36 Конвенции ООН «В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства-участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач»	В ст. 20 ничего не говорится о правовом статусе и структуре. Пункт 18 Положения об Агентстве «Председатель Агентства назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан».	Установить правовой статус антикоррупционной службы, прописать статус главы этой службы, его права и полномочия, подотчетность и независимость сотрудников. В особенности, важно предусмотреть прозрачную и надлежащую процедуру назначения и увольнения руководства антикоррупционного ведомства. Процедура считается более совершенной, если глава специализированного учреждения назначается специальной комиссией или представителями разных ветвей власти на основе открытого и прозрачного конкурсного отбора. Цель такого отбора – выбрать политически нейтрального руководителя, с безупречной репутацией и компетентного в сфере борьбы с коррупцией и с опытом управления и стратегическим мышлением.
Антикоррупционные стандарты	Ст.9 Конвенции ООН 1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок,	Ст. 9 ч. 2. При реализации антикоррупционной политики соблюдаются следующие антикоррупционные стандарты, ограничивающие: 1) принятие нормативных правовых актов, прямо не предусмотренных	Необходимо предусмотреть механизмы обжалования решений по государственным закупкам. Параграф ч. 2 говорит только о предоставлении банковских услуг, однако необходимо это ограничение

	<p>которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:</p> <p>а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок; б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование; с) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности</p>	<p>законами Республики Казахстан и без их предварительного открытого обсуждения;</p> <p>2) рассмотрение дел о коррупционных правонарушениях лицами прямо либо косвенно заинтересованными в исходе таких дел, в том числе лицами правоохранительного органа, в котором служит лицо, обвиняемое в совершении коррупционного правонарушения;</p> <p>3) внеконкурсное и закрытое предоставление кредитов, ссуд, субсидий и субвенций физическим и юридическим лицам, а также иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан, а также установление неравных условий оказания банковских услуг для лиц в зависимости от их правового статуса;</p> <p>4) введение и использование внеконкурсных и закрытых процедур продажи или установление особого порядка и условий приобретения государственного имущества, за исключением случаев, установленных законами Республики Казахстан;</p> <p>5) участие в процедуре государственных закупок лиц,</p>	<p>распространить на все виды услуг: равный подход к предоставлению услуг.</p>
--	--	---	--

	<p>применения правил или процедур;</p>	<p>имеющих судимость за коррупционные правонарушения; 6) установление дополнительных требований, не предусмотренных законами Республики Казахстан, при осуществлении государственных закупок и услуг; 7) единоличное рассмотрение вопросов, связанных с выдачей лицензий или регистрацией субъектов частного предпринимательства или иной деятельности; 8) ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, осуществляемых в целях совершения коррупционных правонарушений, в том числе создание неофициальной отчетности; проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; ведение учета несуществующих расходов; отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; использование поддельных документов; намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законом.</p>	
<p>Разрешение конфликта интересов</p>	<p>Пункт 4 ст.7 Конвенции ООН «Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами</p>	<p>I. Ст.10 «Ч. 4 Декларация об активах и обязательствах физического лица составляется и представляется в соответствии с</p>	<p>I. Как показывает практика многих стран, желательно расширить круг субъектов, об имуществе которых должен указывать</p>

	<p>своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов».</p> <p>Пункт 5 ст. 8 Конвенции ООН «Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц».</p> <p>Совет Европы принял ряд рекомендаций для национальных государственных ведомств (<i>Council of Europe recommendation on Codes for public officials 11 May 2000, Art. 13 – Conflict of Interest</i>).</p> <p>Статья –15– Интересы вне государственной службы и несовместимые с ней:</p> <p>1. Государственный служащий не должен осуществлять</p>	<p>требованиями и по форме, установленными налоговым законодательством Республики Казахстан....</p> <p>Ч 5. Декларация о доходах и имуществе физического лица составляется в соответствии с положениями налогового законодательства и представляется по форме, в сроки и в порядке, определенным налоговым законодательством Республики Казахстан.</p> <p>Ч.9 Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные Правительством Республики Казахстан, отчеты о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия.</p> <p>Ч.10 Поступающие в органы государственных доходов сведения, предусмотренные настоящей статьей, являются охраняемой законом налоговой тайной в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Их разглашение</p>	<p>должностное лицо и включить туда имущество, принадлежащее на праве собственности близким родственникам, включая несовершеннолетних детей и родителей лиц, которые указаны в ч.2-3, 8 ст.10.</p> <p>При сопоставлении ч.4-5 и ст. 10 с ч.8, усматривается несогласованность, поскольку ч.10 говорит о том, что сведения деклараций является объектом налоговой тайны и их разглашение влечет ответственность, тогда как п.8 устанавливает порядок публикаций сведений, отраженных в декларациях физических лиц. Рекомендую убрать ч.10 как противоречащим целям деклараций и их опубликованию.</p> <p>Информация, которая предоставляется на основании п.9 должна быть открыта, поскольку касается расходования национального бюджета.</p>
--	--	--	--

	<p>деятельность или операции; занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае, если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, он или она должны спросить мнение своего непосредственного начальника.</p> <p>2. С учетом применяемого законодательства, прежде чем осуществит (возмездно или безвозмездно) некоторые виды деятельности или соглашаться на какие бы то ни было посты или должности вне государственной службы, государственный служащий обязан проинформировать своего работодателя в государственной службе и согласовать с ним этот вопрос.</p> <p>3. Государственный служащий обязан выполнять любые предусмотренные законом требования по декларированию своего членства или принадлежности организациям, которые могут повредить его должности или надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в качестве государственного служащего.</p>	<p>влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан».</p> <hr/> <p>II. Ст.11 В целях недопущения лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к ним, а также лицами, являющимися кандидатами на выполнение указанных функций совершений действий, которые могут привести к использованию ими своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах, указанные лица с учетом особенностей, установленных статьями 12, 13, 14, 15 и 16 настоящего Закона, принимают на себя следующие антикоррупционные ограничения по:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) осуществлению деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций; 2) недопустимости совместной службы (работы) близких родственников, супругов; 3) принятию решений, осуществлению контроля и надзора, проведению расследования, разрешению споров и определению мер ответственности. 	<hr/> <p>II. Не понятно, что законодатель имел в виду под понятиями «групповые и неслужебные интересы» Если говорить о гражданской службе, то неслужебные интересы – это личные интересы. Поэтому в дублировании понятий нет необходимости.</p> <p>Большинство стран с многолетними традициями декларирования, требуют от госслужащих декларировать интересы в широком смысле этого понятия, включая финансовые интересы (активы, обязательства, доходы, имущество) и остальные личные интересы (например, должности в неправительственных организациях, включая политические, крупные финансовые интересы членов семьи, неплатёжеспособность, социальные или личные связи, которые могут повлиять на выполнение обязанностей, участие в судебных разбирательствах и др.).</p>
--	---	--	---

		<p>III. Часть 1 Ст.12 Лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним (за исключением кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихаты, а также в члены выборных органов местного самоуправления, депутатов местных исполнительных органов, лиц, осуществляющих свою деятельность в субъектах квазигосударственного сектора), запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.</p>	<p>III. Такой длинный список лиц, которые не подпадают под ограничения ст.12-14, не является позитивным в рамках провозглашенных целей. Члены парламента, члены выборных органов МСУ, депутаты местных исполнительных органов, в первую очередь должны быть независимы и объективны. В настоящем варианте законопроекта получается, что они могут контактировать с любыми лицами, в том числе, проводить контроль и надзор, разрешать споры и определять меру ответственности в отношении себя, своих родственников, контрагентов своих родственников. Таким образом, нарушается один из принципов политики противодействия коррупции: неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений (ч.5 ст.4 Законопроекта о противодействии коррупции). К субъектам квазигосударственного органа должны применяться те же положения о запретах, поименованные в ст.12-14 Законопроекта, за исключением ведения предпринимательской деятельности.</p>
Частный сектор	Ст.12 Конвенция ООН	Ст.16 Субъекты частного	В статье не расшифровано,

	<p>1. Каждое Государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер. 2. Меры, направленные на достижение этих целей, могут включать, среди прочего, следующее: а) содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями; б) содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для</p>	<p>предпринимательства при осуществлении своей деятельности принимают меры по предупреждению коррупции, в том числе по минимизации причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.</p>	<p>какие меры должны предприниматься. Необходимо прописать. Рекомендую статью изложить в следующей редакции: 1. Коммерческие организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. 2. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать: 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами; 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов; 7) разработка механизмов оповещения о коррупционных</p>
--	--	---	--

	<p>поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством; 15 с) содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая, в надлежащих случаях, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими; d) предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; e) предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их</p>		<p>проявлений и защита таких заявителей; 8) установление ограничений на принятия на работу бывших государственных служащих, которые взаимодействовали с компанией во время работы в государственном секторе.</p>
--	---	--	--

	<p>нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор; f) обеспечение того, чтобы частные организации, с учетом их структуры и размера, обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации. 3. В целях предупреждения коррупции каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством и правилами, регулирующими ведение бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, а также стандарты бухгалтерского учета и аудита, для запрещения следующих действий, осуществляемых в целях совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией: а) создание неофициальной отчетности; б) проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; в) ведение учета несуществующих</p>		
--	---	--	--

	<p>расходов; d) отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; e) использование поддельных документов; и f) намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством. 4. Каждое Государство-участник отказывает в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, которые являются одним из элементов состава преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьями 15 и 16 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, в отношении других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям.</p>		
<p>Защита заявителей</p>	<p>Ст.33 Конвенции ООН против коррупции Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого</p>	<p>Ст.24 1. Лицо, располагающее достоверной информацией о коррупционном правонарушении, информирует руководство государственного органа и организаций, в которых оно работает либо уполномоченный орган. 2. Руководство государственного органа и организаций, уполномоченный орган обязаны в месячный срок со дня получения информации принять меры по поступившим заявлениям о</p>	<p>В преамбуле Законопроекта указано, что Закон регулирует общественные отношения в сфере предупреждения и противодействия коррупции, однако ст.24 говорит только о государственном секторе. Рекомендую включить в данную статью положение, которое бы регулировало порядок заявления о коррупции в частном секторе. Прописать гарантии непривлечения лица, сообщившего о коррупции, к</p>

	<p>несправедливого обращения.</p>	<p>коррупционных правонарушениях либо случаях склонения физических лиц к совершению таких правонарушений.</p> <p>3. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, предусмотренном Правительством Республики Казахстан.</p> <p>4. Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, является государственным секретом и представляется только по запросам органов, указанных в статье 17 настоящего Закона или суда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 г. N 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией»</p>	<p>административной ответственности (ст.439 Кодекса об административных правонарушениях). Также предусмотреть гарантии от неправомерного увольнения.</p> <p>Несмотря на то, что п.3-4 данной статьи сказано о защите данных лиц и то, что информация о данных лицах является государственным секретом, при проверке способов обращения, указанные на портале Агентства, выясняется, что все они ставят под сомнения, что положения п.3-4 о конфиденциальности информации о заявителе о коррупции выполнимы, наоборот, они требуют четкую идентификацию лица, сообщившего о коррупции:</p> <p>1. Письменно по почтовому адресу: 010000, город Астана, улица Сейфуллина, 37.</p> <p>2. Посредством портала «Электронного правительства» egov.kz, при наличии электронной цифровой подписи.</p> <p>3. Посредством Портала 1494.kz, пройдя регистрацию.</p> <p>Рекомендую продумать форму обратной связи на сайте Агентства, которая будет учитывать ч. 4 ст.24 законопроекта.</p>
--	-----------------------------------	--	--

<p>Незаконное обогащение</p>	<p>Статья 20 Конвенции ООН против коррупции призывает страны принимать меры для преследования лиц за незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. (в следующих странах так или иначе была имплементирована ст.20: Австрии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, США, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции).</p>	<p>Ст.25 В случаях незаконного обогащения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, в результате коррупционных правонарушений, незаконно полученное имущество подлежит обращению, а стоимость незаконно полученных услуг взысканию в доход государства.</p>	<p>Ни в ст.1, ни в ст.25 не объясняется понятие «незаконное обогащение». Рекомендую внести изменения в ст.1 и дополнить ее следующим абзацем: Незаконное обогащение - это значительное превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица, которое он не может разумным образом обосновать. Из статьи неясна процедура доказывания незаконного обогащения, на ком лежит бремя доказывания и распределяются обязанности. Необходимо четко прописать это в статье, хотя бы в виде описания: «При наличии признаков незаконного обогащения, прокурор обращается в суд с иском о взыскании».</p>
------------------------------	---	--	---

Сентябрь 2015 г.