



**ОБЗОР СООТВЕТСТВИЯ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
СТАНДАРТАМ ОРГАНИЗАЦИИ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И  
РАЗВИТИЯ И КОМПОНЕНТУ ПРИЕМЛЕМОСТИ  
OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP  
ПО РАСКРЫТИЮ АКТИВОВ**

**Алматы**

**2017**



**Обзор соответствия Республики Казахстан  
стандартам Организации Экономического  
Сотрудничества и Развития и компоненту  
приемлемости Open Government Partnership по  
раскрытию активов**

**Алматы, 2017**

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по раскрытию активов

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по раскрытию активов - Алматы, 2017 – 20 С.



*Настоящий обзор подготовлен и опубликован Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Повышение прозрачности деятельности Правительства и расширение вовлеченности граждан в процесс принятия решений» реализованного при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Мнения и взгляды, выраженные авторами в обзоре, не обязательно отражают позицию или мнение Фонда Сорос-Казахстан.*

# СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Раскрытие активов и декларирование доходов государственных служащих – важный инструмент предупреждения коррупции .....	4
Раздел 2. Международные стандарты (ООН, ОЭСР и OGP) по декларированию доходов государственных служащих .....	8
Раздел 3. Правовая и институциональная основы системы декларирования в Казахстане. Соответствие проведенных реформ стандартам ОЭСР и OGP .....	12
Раздел 4. Выводы и рекомендации .....	18

## Раздел 1. РАСКРЫТИЕ АКТИВОВ И ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ДОХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ – ВАЖНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Один из четырех компонентов приемлемости государства для присоединения к международной инициативе «Партнерство открытого правительства» («**Open Government Partnership**»<sup>1</sup>) касается раскрытия и декларирования своих активов государственными служащими и внедрение и поддержку системы декларирования.

Помимо важности политики декларирования как фактора подотчетного и открытого правительства, это еще и важный инструмент предупреждения коррупции. Декларирование активов государственными должностными лицами сегодня является частью международного стандарта, закрепленного в **Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции**<sup>2</sup> (далее – Конвенция ООН против коррупции). Этот стандарт выражен в пункте 5 статьи 8 Конвенции ООН против коррупции, где государства-участники призваны стремиться, «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 возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц». Конвенция ООН против коррупции также предусматривает раскрытие информации в связи с возвращением имущества:

---

### **Пункт 5 статьи 52.**

*Каждое Государство-участник рассматривает возможность создания, в соответствии со своим внутренним законодательством, эффективных систем, предусматривающих раскрытие финансовой информации относительно соответствующих публичных должностных лиц, и устанавливает надлежащие санкции за несоблюдение этих требований. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия таких мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам осуществлять обмен такой информацией с компетентными органами в других Государствах-участниках, когда это необходимо для расследования, заявления прав и принятия мер по возвращению доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.*

---

<sup>1</sup> OGP – Open Government Partnership - <https://www.opengovpartnership.org/>. «Open Government Declaration», September 2011. URL: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

<sup>2</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

В свою очередь **Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции**<sup>3</sup>, призывает государства рассмотреть вопрос о введении таких систем декларирования и выявлять возможности совместимости таких систем с их правовыми системами. Детальные рекомендации содержатся в **Техническом руководстве к Конвенции ООН против коррупции**<sup>4</sup>:

- 
- раскрытию подлежат все существенные виды доходов и активов должностных лиц (всех или начиная с определенного служебного уровня или сектора и/или их родственников);
  - формы раскрытия позволяют отслеживать финансовое положение должностных лиц по сравнению с предыдущим годом;
  - процедуры раскрытия исключают возможность сокрытия активов должностных лиц через другие механизмы или, по мере возможности, активов, держателем которых являются лица, к информации о которых государство-участник не имеет доступа (например, за границей или зарегистрированные на имя нерезидента);
  - наличие надежной системы контроля доходов и активов физических и юридических лиц, например, в рамках налоговой системы, для обеспечения доступа к информации о физических и юридических лицах, связанных с государственными должностными лицами;
  - обязанность должностных лиц обосновывать/доказывать источники своих доходов;
  - предотвращение, насколько возможно, декларирования должностными лицами несуществующих активов, которые впоследствии смогут быть использованы для обоснования материальных ценностей, происхождение которых не имеет иного объяснения;
  - достаточность человеческих ресурсов, профессиональной компетенции, технического потенциала и юридических полномочий надзорных органов для эффективного контроля;
  - наличие надлежащих сдерживающих санкций за нарушение настоящих требований.
- 

Для Республики Казахстан необходимость выполнения этих положений обусловлена Законом РК «О ратификации Конвенции ООН против коррупции»<sup>5</sup>, который был принят в 2008 году. В этой связи в Казахстане была внедрена система декларирования, которая существует

---

<sup>3</sup> «Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», стр. 4 пункт 12. URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_R.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf)

<sup>4</sup> Техническое руководство к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, стр. 30-32. URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208\\_ebook\\_r.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208_ebook_r.pdf)

<sup>5</sup> Закон Республики Казахстан №31-IV от 4 мая 2008 года «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» с оговорками. Оговорки не касаются положений статьи 52 конвенции. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031>

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по раскрытию активов

и в настоящее время. Существующая система декларирования подробно описывается в Разделе 3 настоящего экспертного заключения.

Кроме этого, Казахстан нацелен на расширение сотрудничества с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР<sup>6</sup>, ОЭСР). В 2016 году государство стало членом Комитета по инвестициям. В настоящее время реализуется Страновая программа развития между Республикой Казахстан и ОЭСР<sup>7</sup>. Казахстан также является участником Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии<sup>8</sup>, в рамках которой государство имплементирует рекомендации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией<sup>9</sup>.

В 2016 - 2017 годах проходит четвертый раунд мониторинга выполнения Казахстаном рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, одна из рекомендаций которого касается внедрения системы декларирования имущества государственных служащих именно для целей предупреждения коррупции.

Рекомендация 3.2. Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией<sup>10</sup> охватывает как правовой, так и институциональный аспект. Правительству Республики Казахстан рекомендуется в части введения декларирования доходов государственных служащих:

---

*(1) Изменить законодательные положения и практику декларирования доходов и имущества с тем, чтобы обеспечить их эффективность, в частности предусмотреть проверку части деклараций (например, высших должностей административных служащих, политических служащих, судей, прокуроров, сотрудников органов, подверженных высокому риску коррупции).*

*(2) Предусмотреть обязательное опубликование сведений из деклараций высших должностных лиц, политических служащих, судей, а также доступность по запросу всех остальных деклараций публичных служащих.*

---

Степень выполнения Казахстаном рекомендации 3.2. Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией на сегодняшний день оценивается в разделе 3 настоящего экспертного заключения.

---

<sup>6</sup> OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/>

<sup>7</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 января 2015 года № 10 «О подписании Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и Организацией экономического сотрудничества и развития о реализации проекта Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и Организацией экономического сотрудничества и развития». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000010>

<sup>8</sup> Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/>

<sup>9</sup> Istanbul Anti-corruption Action Plan country reports. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>

<sup>10</sup> Отчет о третьем раунде мониторинга выполнения Казахстаном рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 75. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

Необходимость и актуальность разработки новой модели системы декларирования доходов государственных служащих именно для целей предотвращения коррупции отмечена в Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы<sup>11</sup>:

*«Одной из важных таких мер станет декларирование государственными служащими не только своих доходов, но и расходов. В дальнейшем такое декларирование будет распространено на все население, что окажет положительное влияние на соблюдение законности и обеспечение прозрачности в системе государственной службы».*

Отметим, что Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан устанавливает обязательство не только по декларированию доходов, но и расходов государственных служащих, что отвечает самым современным стандартам антикоррупционной деятельности на государственной службе.

Наряду с тем, что внедрение системы декларирования доходов имеет, хоть и не решающий, но важный эффект в деле предотвращения коррупции, в Казахстане имеются и другие цели, которые могут быть достигнуты при наличии прозрачной системы декларирования доходов государственных служащих. Во-первых, это реализация одной из институциональных реформ, а именно пятой, направленной на развитие транспарентного и подотчетного государства<sup>12</sup>. Для этого был принят План действий<sup>13</sup>, который включает в себя определенные шаги, необходимые для достижения институциональных реформ. Во-вторых, на высшем политическом уровне принято решение о создании международного финансового центра «Астана» в Казахстане<sup>14</sup>. Привлечение международных инвестиционных потоков в экономику Казахстана требует повышения инвестиционной привлекательности, благоприятного бизнес-климата и эффективности государственного управления.

**Таким образом, для Казахстана важность и актуальность введения прозрачной системы декларирования доходов государственных служащих имеет, как минимум, три цели:**

- проведение антикоррупционных реформ и выполнение международных обязательств в рамках членства в ООН и сотрудничества с ОЭСР по предотвращению коррупции, снижение уровня коррупции и вовлечение гражданского общества в этот процесс;**
- реализация пятой институциональной реформы, направленной на развитие транспарентного и подотчетного государства;**
- повышение инвестиционной привлекательности экономики государства путем повышения эффективности государственного управления.**

<sup>11</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года №986 «Об утверждении Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

<sup>12</sup> Программный документ «План нации – путь к казахстанской мечте». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1600000001>

<sup>13</sup> Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – сто конкретных шагов». Пункты 94, 95, 96, 97. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>

<sup>14</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 года №438-V «О создании Международного финансового центра «Астана». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000438>



## Раздел 2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ (ООН, ОЭСР и OGP) ПО ДЕКЛАРИРОВАНИЮ ДОХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Международные стандарты по декларированию доходов и имущества государственными служащими охватывают следующие аспекты:

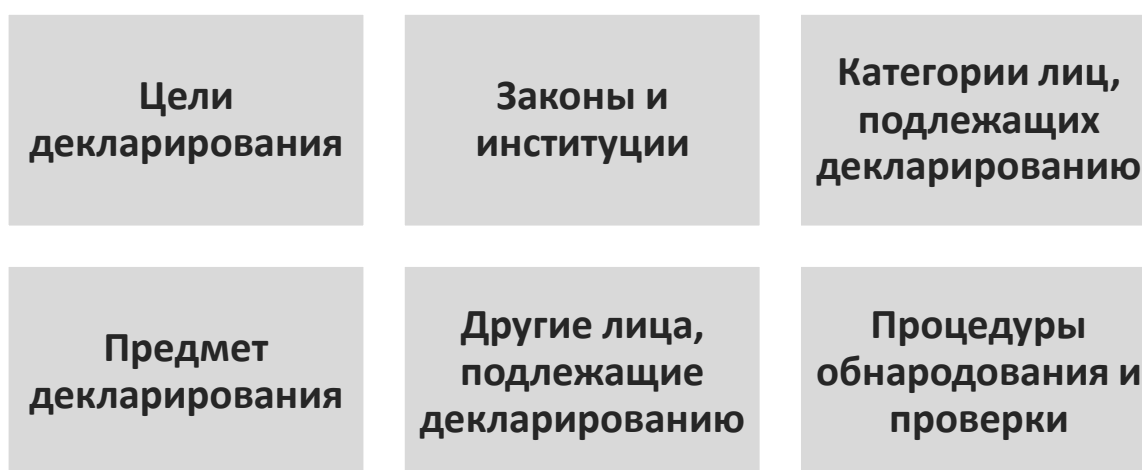


Рисунок 1. Международные стандарты декларирования

Несмотря на то, что уже многие государства – члены ООН, ОЭСР и OGP – внедрили у себя эффективные системы декларирования доходов и имущества государственных служащих, универсальной модели не существует. В разных странах системы декларирования отличаются тем, что они разрабатываются для достижения конкретных целей и принимают во внимание уникальность ситуации в каждом государстве. Однако международные стандарты и рекомендации, выработанные за несколько десятков лет внедрения систем декларирования в различных государствах мира, показывают, что любая система должна базироваться на следующих постулатах (Рисунок 1):

- 
- *Цели декларирования*
  - *Правовая и институциональная основа*
  - *Категории лиц, подлежащих декларированию*
  - *Предмет декларирования*
  - *Процедуры обнародования и проверки деклараций*
  - *Круг других лиц, на которых распространяется обязанность по декларированию*
-

При разработке и внедрении систем декларирования государствами чаще всего преследуются следующие **ЦЕЛИ**:

**«Контроль в отношении конфликтов интересов.** В Конвенции ООН против коррупции прямо упоминается возможность «коллизии интересов» в качестве основного критерия определения информации, подлежащей декларированию. Это отражает тот факт, что контроль за конфликтами интересов является наиболее распространенной целью использования деклараций государственных должностных лиц. Можно сказать, что предупреждение конфликтов интересов – узкая область рассмотрения вопроса о том, может ли тот или иной интерес влиять на исполнение должностных обязанностей. В то же время, существует и более широкая обеспокоенность по поводу подотчетности государственного сектора в связи с более общей возможностью оценки деятельности государственных должностных лиц, включая их потенциальные личные мотивы».<sup>15</sup>

**«Транспарентность и подотчетность государственного сектора.** Наряду с предупреждением конфликтов интересов наиболее распространенными заявленными целями систем декларирования является более широкая забота о транспарентности, подотчетности государственных служащих, доверия и профессиональной этики. Эти цели отнюдь не противоречат одна другой и отражают политический акцент, который делается в той или иной системе. С исторической точки зрения, право подачи запросов правительству расширилось и породило более широкое право на доступ к информации, которой владеют органы государственного управления. Когда общественности предоставляется доступ к содержанию деклараций государственных должностных лиц, данный инструмент, по сути, расширяет право на доступ к информации (или свободу информации, как это право часто называют) о частной жизни государственных должностных лиц».<sup>16</sup>

**«Еще одна цель, которая часто заявляется или подразумевается в системах декларирования активов, заключается в проверке законности доходов и материального положения.** Международными стандартами не устанавливается непосредственной связи между декларированием и необходимостью мониторинга активов государственных должностных лиц. Помимо предупреждения конфликтов интересов и подотчетности в государственном секторе, государства обычно стремятся установить какой-либо контроль за доходами всех, а не только отдельных проживающих в них граждан. В то же время, в некоторых странах укоренилась идея о том, что декларации государственных должностных лиц должны служить особым инструментом контроля материального положения. В таких случаях господствует мысль о том, что государственные должностные лица должны подвергаться более серьезной проверке, чем население в целом».<sup>17</sup>

Другой вопрос, который чаще всего возникает при разработке приемлемой для государства системы декларирования - какую правовую основу разработать для этого? Необходим специальный закон или правовое регулирование может стать частью общих законов о борьбе с коррупцией? Кроме этого важны специальные институты (органы), которые создаются непосредственно для того, чтобы система декларирования была эффективно реализована на практике. Чаще всего, специальные институты – комиссии, депозитарии, инспекции, бюро аудитов и т.д. - создаются в случае принятия специального закона о декларировании доходов и имущества государственных служащих. Специальные

<sup>15</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/9789264118799-ru>. Стр. 32.

<sup>16</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/9789264118799-ru>. Стр. 33.

<sup>17</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/9789264118799-ru>. Стр. 34-35.

институции должны обладать соответствующими полномочиями и ресурсами для осуществления контроля и проверки деклараций, а также возбуждения административных или дисциплинарных дел в отношении государственных служащих, нарушающих законодательные требования о декларировании доходов и имущества. Если полномочий по наложению санкций не предусмотрено, система декларирования будет неэффективной и не достигнет предусмотренной цели.

**На какие категории государственных служащих**, распространить обязанность по декларированию доходов и имущества – еще один немаловажный вопрос, который возникает при выборе модели системы декларирования. Чаще всего, это – высокопоставленные должностные лица, однако в разных государствах обязанность по декларированию доходов и имущества может быть распространена на депутатов, судей, работников прокуратуры и правоохранительных органов, гражданских служащих верхнего и среднего управленческого звена и т.д. Эффективность функционирования систем декларирования напрямую зависит от того, сколько человек ею охвачены; как регулярно они должны подавать декларации и сколько человек будет их проверять и обрабатывать. Поэтому желание охватить как можно большее количество должностных лиц, неизбежно приводит к увеличению персонала специальных институций и увеличению их бюджетного финансирования. Однако эти затраты могут быть восполнены за счет выявления фактов незаконного обогащения государственных служащих при проверке деклараций.

**Предмет декларирования** - самый важный аспект всей системы. Необходимо ли ограничиться только декларированием доходов в виде денежных средств (заработная плата, гонорары, другие выплаты и вознаграждения в денежной форме), их источников или необходимо раскрывать все активы, которыми владеет государственный служащий, включая как материальные, так и нематериальные активы? Подлежит ли декларированию все имущество – как движимое, так и недвижимое? Необходимо ли раскрывать и декларировать пакеты акций и долей в уставном капитале связанных юридических лиц и т.д.? Необходимо ли отражать в декларации подарки и имущество, переданное государственному служащему безвозмездно или по договору дарения? Отражать ли полученное наследство? Все эти требования применимы только к раскрытию активов в одной юрисдикции или в любых других? Другими словами, подлежат ли декларированию только казахстанские активы, например, но и зарубежные? Должны ли декларации включать и сведения о расходах, а не только о доходах? Международные стандарты рекомендуют охватить максимально широкий круг активов государственных служащих, если система декларирования внедряется как инструмент предотвращения коррупции. Сужение предмета декларирования приводит, как правило, к тому, что система работает неэффективно и заявленной цели не достигает.

Принимая во внимание, что чаще всего государственные служащие, задействованные в коррупционных схемах, оформляют полученные доходы и имущество не на себя, а на родных и близких, еще одним важным аспектом системы декларирования является необходимость **расширения круга лиц, которые также обязаны декларировать свои доходы и имущество**. Международные стандарты требуют, чтобы эта обязанность касалась супругов, родителей, детей и внуков государственных служащих, а также (в некоторых странах) более дальних родственников. Кроме того, некоторые системы декларирования распространяют эту обязанность на кандидатов, которые претендуют на занятие вакантных должностей в государственных и иных органах, их близких и родных. Это оправданное требование для того, чтобы снизить коррупционные риски и предотвратить конфликт интересов.

**Процедуры обнародования и проверки деклараций** требуют, безусловно, наличия политической воли, дополнительных финансовых затрат. Публичный доступ к декларациям – не очень популярная идея среди самих декларантов, однако различные формы

публичного доступа (электронные публикации, предоставление данных по запросу или инициативная публикация со стороны декларанта) может стать решающим фактором при определении эффективности системы декларирования как инструмента предотвращения коррупции. Почему? По нескольким причинам. Во-первых, наличие публичного доступа к данным в декларациях само по себе служит определенным моральным ограничителем для декларантов. Во-вторых, это поощряет и заставляет проявлять инициативу для проведения антикоррупционных расследований гражданских активистов, журналистов и блогеров, повышает участие гражданского общества в предотвращении коррупции. В-третьих, является инструментом для достижения добропорядочности на государственной службе, способствует соблюдению этических норм и правил государственными служащими. Поэтому международные стандарты требуют обеспечения публичного доступа к декларациям: как максимум, электронной публикации деклараций; как минимум, предоставление данных по запросу. Кроме того, результаты проверки деклараций также подлежат обнародованию.

**Итак, несмотря на то, что универсальной и единой модели системы декларирования доходов и имущества государственных служащих не существует, странами-членами ОЭСР и OGP выработан передовой опыт и лучшие практики внедрения таких систем и достижения поставленных целей и задач, включая цель по предотвращению коррупции.**

**Международные стандарты базируются на следующих постулатах: цели декларирования; правовая и институциональная основа; категории лиц, подлежащих декларированию; предмет декларирования; процедуры обнародования и проверки деклараций; круг других лиц, на которых распространяется обязанность по декларированию.**

**Наиболее критическими условиями для эффективного и успешного функционирования системы декларирования являются:**

- как можно более широкий предмет декларирования, включающий доходы, имущество, материальные и нематериальные активы и их источники, а также расходы;
- надежные правовые основы и институции, наделенные надлежащими полномочиями и имеющие достаточные ресурсы для проверки деклараций, и наложения санкций;
- вариативные формы публичного доступа к декларациям.

## Раздел 3.

# ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ. СООТВЕТСТВИЕ ПРОВЕДЕННЫХ РЕФОРМ СТАНДАРТАМ ОЭСР И OGP

### 3.1. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА СИСТЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

В Казахстане не существует отдельного закона о декларировании доходов и имущества государственных служащих. Основные аспекты декларирования – круг декларантов, предмет декларирования, сроки подачи декларации и круг родственников, обязанных подавать декларации – отражены в статье 11 «Меры финансового контроля» Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции»<sup>18</sup>. В настоящее время в Казахстане действует следующая система декларирования доходов и имущества государственных служащих:

- 
- 1. Кандидаты на государственную должность сдают в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории РК, так и за ее пределами, и сведения о вкладах, участии в качестве акционера или учредителя в уставном или акционерном капитале юридических лиц, а также о финансовых средствах, которыми данные лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;*
  - 2. Государственные служащие ежегодно в период выполнения своих полномочий представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.*
  - 3. Лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет после увольнения представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории РК, так и за ее пределами.*
- 

Обязанности сдавать декларации о доходах и имуществе, а также предоставлять сведения о вкладах и т.д., распространяется на супругов лиц, указанных выше.

Обязательное опубликование сведений из деклараций **не предусмотрено**. Более того, в соответствии с Законом РК «О противодействии коррупции», поступающие в органы

---

<sup>18</sup> Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410 «О противодействии коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по раскрытию активов

государственных доходов сведения в декларациях, составляют **служебную тайну**. Их разглашение влечет увольнение виновного лица.

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

Ответственность государственных служащих за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных или неполных сведений предусмотрена Кодексом РК об административных правонарушениях (статья 274 «Нарушение мер финансового контроля»<sup>19</sup>). В качестве мер административного воздействия на виновное должностные или физическое лицо налагается денежный штраф в размере 50 МРП (1 МРП=2269 тенге, сумма штрафа – более \$350),

Специальные институции (органы) для проверки деклараций государственных служащих не созданы. Декларации сдаются в территориальные подразделения Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, обрабатываются там же.

**Национальное бюро по противодействию коррупции** создано при Агентстве по делам государственной службы и противодействию коррупции Республики Казахстан (Антикоррупционная служба)<sup>20</sup> и, в соответствии с положением о деятельности, не имеет полномочий по сбору и проверке деклараций государственных служащих<sup>21</sup>.

### 3.2. СООТВЕТВИЕ ПРОВЕДЕННЫХ РЕФОРМ СТАНДАРТАМ ОЭСР И OGP

В ходе третьего раунда мониторинга выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией отмечалось, что Казахстан не имел систему декларирования имущества, предназначенную именно для целей предотвращения коррупции. В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией» все лица, занимающие государственные должности, представляют декларации о доходах и имуществе для целей налогообложения, однако существующая система не стремилась и на практике не позволяла выявить коррупционные нарушения, совершенные государственными служащими.

Признавая этот недостаток и в соответствии с Отраслевой программой по борьбе с коррупцией, Казахстан выразил намерение ввести декларирование доходов как меру борьбы с коррупцией, включая декларирования крупных расходов государственных служащих, а также всеобщее декларирование доходов и имущества для всех граждан. Поэтому отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана по выполнению рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией содержал рекомендацию 3.2. в следующей редакции:

<sup>19</sup> Статья 274 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#z971>

<sup>20</sup> Национальное Бюро по противодействию коррупции Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции (Антикоррупционная служба). URL: <http://anticorruption.gov.kz/rus/>

<sup>21</sup> Положение о деятельности Национального Бюро по противодействию коррупции Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции (Антикоррупционная служба). URL: <http://anticorruption.gov.kz/rus/about/istoriya/>

---

### **Рекомендация 3.2.**

*Декларации имущества. Изменить законодательные положения и практику декларирования доходов и имущества с тем, чтобы обеспечить их эффективность, в частности предусмотреть проверку части деклараций (например, высших должностей административных служащих, политических служащих, судей, прокуроров, сотрудников органов, подверженных высокому риску коррупции).*

*Предусмотреть обязательное опубликование сведений из деклараций высших должностных лиц, политических служащих, судей, а также доступность по запросу всех остальных деклараций публичных служащих.*

---

В ноябре 2015 года в Казахстане был принят Закон «О противодействии коррупции», а также поправки в Налоговый кодекс Республики Казахстан, касающиеся декларирования доходов физических лиц, которыми будет введено всеобщее декларирование доходов всеми гражданами. Предполагалось, что изменения в процедуре декларирования должны быть реализованы двумя этапами:

- **Первый этап - с 2017 года** все государственные служащие и работники государственных предприятий должны будут подать свои декларации о доходах;
- **Второй этап - с 2020 года** все граждане будут обязаны представлять свои декларации о доходах.

Эксперты ОЭСР отмечали, что данная реформа призвана сократить теневую экономику и не направлена на контроль имущества и интересов государственных должностных лиц в контексте усилий по предупреждению коррупции. Тем не менее, в сентябре 2016 года на 17-ом заседании Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии, по рекомендации 3.2. был отмечен «значительный прогресс»<sup>22</sup>.

30 ноября 2016 года были внесены изменения в Закон РК «О противодействии коррупции»<sup>23</sup>, которые, в частности, касались введения новой системы декларирования доходов и имущества государственных служащих (статья 11 «Меры финансового контроля» Закона). Первоначально планировалось, что статья в новой редакции будет введена в действие **с 1 января 2017 года**. Позднее срок введения в действие статьи 11 Закона РК «О противодействии коррупции» был отложен до 1 января 2020 года. Причины, по которым отложен срок введения всеобщего декларирования, - «неготовность государственных баз данных» и налоговых органов по обработке и проверке деклараций. Перенос сроков декларирования с 1 января 2017 года на 2020 год означает невыполнение рекомендации 3.2., что, вероятно, и будет отмечено в отчете IV раунда Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в сентябре 2017 года. Сравнительная таблица двух казахстанских систем декларирования доходов и имущества государственных служащих (предлагаемая с 1 января 2020 года и действующая сейчас) представлена ниже:

---

<sup>22</sup> По методологии ОЭСР, «значительный прогресс» – означает значимые практические меры, которые были предприняты страной для удовлетворительного выполнения многих элементов рекомендации (больше половины). Это может включать принятие и/или обеспечение исполнения важного закона.

<sup>23</sup> Пункт 22 Закона Республики Казахстан от 30 ноября 2016 года №26-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения и таможенного администрирования». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000026#z418>

**Таблица 1. Действующая и предлагаемая системы декларирования доходов и имущества государственных служащих в Казахстане**

ДЕЙСТВУЮЩАЯ РЕДАКЦИЯ СТАТЬИ 11 «МЕРЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ»	РЕДАКЦИЯ СТАТЬИ 11 «МЕРЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ», ВВОДИТСЯ В ДЕЙСТВИЕ С 1 ЯНВАРЯ 2020 ГОДА
<b>Предмет декларирования</b>	
<p>Декларанты предоставляют:</p> <p>1. <b>декларацию о доходах и имуществе</b>, являющемся объектом налогообложения, в том числе находящемся за пределами территории Республики Казахстан, с указанием места нахождения указанного имущества;</p> <p>2. <b>сведения о:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- вкладах в банковских учреждениях и о ценных бумагах, в том числе за пределами территории Республики Казахстан, с указанием банковского учреждения, а также о финансовых средствах, которыми данные лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;</li> <li>- своем участии в качестве акционера или учредителя (участника) юридических лиц с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских или иных реквизитов указанных организаций;</li> <li>- трастах и о государствах, в которых они зарегистрированы, с указанием номеров соответствующих банковских счетов, если лицо или его супруг (супруга) является бенефициаром этих трастов;</li> <li>- названиях и реквизитах других организаций, у которых с лицом имеются договорные отношения, соглашения и обязательства (в том числе и устные) по содержанию или временному хранению материальных и финансовых средств, принадлежащих лицу или супругу (супруге) в размере, превышающем тысячекратный размер месячного расчетного показателя.</li> </ul> <p>3. <b>отчеты обо всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности</b>, связанных с государственной собственностью.</p>	<p>В целях осуществления мер финансового контроля лица, определенные настоящей статьей, представляют следующие декларации физических лиц:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>декларацию об активах и обязательствах;</b></li> <li>2) <b>декларацию о доходах и имуществе;</b></li> <li>3) <b>отчеты обо всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности</b>, связанных с государственной собственностью.</li> </ol>
<b>Декларанты и близкие родственники, обязанные предоставлять декларации</b>	
<p>1. Лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций и их супруги;</p>	<p>1. <b>Декларацию об активах и обязательствах</b> представляют кандидаты в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, акимы городов</p>



*Примечание: Члены семьи лица, являющегося кандидатом на службу в специальный государственный орган, представляют в орган государственных доходов по месту жительства декларацию и вышеуказанные сведения. Под членами семьи лица, являющегося кандидатом на службу в специальный государственный орган, признаются супруг (супруга), совершеннолетние дети и лица, находящиеся на его иждивении и постоянно проживающие с ним.*

2. Лица, занимающие государственную должность и их супруги;
3. Лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет после увольнения, и их супруги;
4. Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом.

районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления и их супруги – до регистрации в качестве кандидата.

**2. Декларацию о доходах и имуществе** представляют:

- 1) лица, занимающие ответственную государственную должность, и их супруги;
- 2) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их супруги;
- 3) должностные лица и их супруги;
- 4) лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и их супруги.

**3. Отчеты обо всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности,** связанных с государственной собственностью, предоставляют физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом.

#### Сроки подачи декларации

В соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан

В соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан

#### Орган, в который подается декларация

1. Территориальные органы государственных доходов (подразделения Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан)
2. Государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия собственника (Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан)

1. Территориальные органы государственных доходов (подразделения Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан)
2. Государственный орган, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия собственника (Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан)

#### Формы публичного доступа

**Публичный доступ к самим декларациям, либо сведениям, указанным в них, отсутствует.** Поступающие в органы государственных доходов сведения, предусмотренные настоящей статьей, **составляют**

1. Представленные декларации об активах и обязательствах, а также декларации о доходах и имуществе размещаются на официальном интернет-ресурсе Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан.

**служебную тайну.** Их разглашение, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, влечет увольнение виновного лица.

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

Сведения, составляющие служебную тайну, представляются уполномоченному органу по финансовому мониторингу в целях и порядке, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

2. Опубликованию в срок не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным календарным годом, подлежат сведения, отраженные в декларациях физических лиц, которые представили следующие лица и их супруги:

- 1) занимающие политические государственные должности;
- 2) занимающие административные государственные должности корпуса "А";
- 3) депутаты Парламента Республики Казахстан;
- 4) судьи Республики Казахстан;
- 5) лица, исполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора.

Важно отметить, что в практике деятельности органов государственного управления в Казахстане не принято в инициативном порядке публиковать государственными служащими сведения о своих доходах. Не всегда они доступны и по запросам журналистов. Так, например, в 2016 году журналисты информационно-аналитического портала «Информбюро.kz» направили запросы акимам областей об уровне их должностных окладов. Часть акимов такую информацию предоставила, часть – нет, сославшись на то, что эта информация «служебного пользования» и не подлежит разглашению<sup>24</sup>.

На этапе подготовки настоящего экспертного заключения были подготовлены и направлены запросы в Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан и в Агентство по делам государственной службы и противодействия коррупции Республики Казахстан с целью прояснить причину переноса сроков введения новой модели декларирования доходов и имущества государственных служащих<sup>25</sup>. Из полученных ответов причина переноса так и не стала ясна.

**Таким образом, система декларирования доходов и имущества государственных служащих, действующая сейчас в Казахстане, имеет ряд недостатков, что позволяет говорить о несоответствии существующей системы декларирования доходов и имущества государственных служащих, общепринятым стандартам ОЭСР и OGP.**

<sup>24</sup> Более подробная информация в статье «Сколько зарабатывают акимы?» по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/bauyrzhan-baybek-i-danial-ahmetov-zasekretili-svoi-dolzhnostnye-oklady.html>

<sup>25</sup> Более подробная информация в статье «Тайные доходы государственных мужей» по ссылке: [http://exclusive.kz/deklaraciya\\_dohodov](http://exclusive.kz/deklaraciya_dohodov)

## Раздел 4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Изучение ситуации в Казахстане с декларированием доходов и имущества государственных служащих, анализ законодательных инициатив по этому вопросу позволяет сделать следующие **ВЫВОДЫ**:

**1.** Действующая сейчас в Казахстане система декларирования доходов и имущества государственных органов **не отвечает цели предотвращения коррупции**. Она предназначена либо для целей налогообложения, либо для определения соответствия кандидата выборной должности. Она также может быть использована для целей противодействия теневой экономики и легализации имущества. Ее основные отличия:

- узкий предмет декларирования;
- очень ограниченный круг лиц, обязанных предоставлять декларации;
- отсутствие специальных институций (органов), наделенных полномочиями для проверки деклараций и наложения санкций;
- отсутствие обязанности по обнародованию деклараций, более этого – данные в декларациях являются служебной тайной.

**2.** Созданная именно для цели предотвращения коррупции система декларирования доходов и имущества государственных служащих должна быть введена в действие с 1 января 2020 года. Ее основные отличия:

- расширенный круг лиц, которые обязаны предоставлять декларации;
- наличие форм публичного доступа к самим декларациям или сведениям, указанным в них. Однако также не предусмотрено создание специальной институции (органа) для проверки и обнародования деклараций или возложение этих полномочий на уже существующее Национальное Бюро по противодействию коррупции.

**3.** Действующая система декларирования непрозрачна, сведения о доходах и имуществе государственных служащих и их родственников не только не находятся в открытом доступе, но и **на законодательном уровне признаны служебной тайной**. Это затрудняет развитие общественных механизмов проверки деклараций, затрудняет работу журналистов и гражданских активистов по проведению расследований, в том числе антикоррупционных. Статья 11 Закона РК «О противодействии коррупции», введение в действие которой было отложено до 1 января 2020 года, как раз и предполагала обнародование и публикацию деклараций и сведений о доходах и имуществе.

**4.** Информация об итогах проверки деклараций или статистика по нарушениям требований закона не публикуется.

**5.** Ответственность государственных служащих за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных, или неполных сведений предусмотрена Кодексом РК об административных правонарушениях (статья 274 «Нарушение мер финансового контроля») – денежный штраф в размере 50 МРП (1 МРП= ... тенге, сумма штрафа – более \$300), что представляется крайне **незначительной суммой в случае сокрытия доходов и непредоставления декларации**. С 1 января 2020 года размер

Обзор соответствия Республики Казахстан стандартам Организации Экономического Сотрудничества и Развития и компоненту приемлемости Open Government Partnership по раскрытию активов

штрафа за умышленное непредоставление декларации или предоставление недостоверных, или неполных сведений предлагается уменьшить до 30 МРП.

**6.** Существующая система декларирования доходов и имущества государственных служащих не соответствует общему принципу прозрачности и подотчетности государственной службы, принятому в ОЭСР и OGP. Рекомендация 3.2. Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в части реформирования системы декларирования **остается не выполненной**. Отсутствие прогрессивной модели декларирования доходов и имущества государственных служащих приводит к **несоответствию** Казахстана как кандидата на присоединение к OGP – Open Government Partnership, и **не позволяет до 2020 года рассматривать планы по вступлению Казахстана в это партнерство**.

**КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ** заключаются в следующем:

1. Учитывая, что срок введения системы декларирования доходов и имущества государственных служащих именно для целей предотвращения коррупции в Казахстане отложен до 2020 года, рекомендуется привести систему в соответствие со стандартами ОЭСР и OGP, а именно:

1.1. Разработать изменения и дополнения в статью 11 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» («Меры финансового контроля») с целью расширения предмета декларирования, обеспечения мер по публичному доступу к декларациям, создания специальной институции (органа) для проверки и публикации деклараций;

1.2. Пересмотреть меры административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих и их родственников за нарушение срока предоставления декларации, непредоставление декларации, предоставление неточных или заведомо ложных сведений, неопубликование декларации и т.д.

2. В целях выполнения пятой институциональной реформы по повышению транспарентности и подотчетности правительства в инициативном порядке рекомендовать государственным органам, особенно с повышенными коррупционными рисками, публиковать сведения о доходах руководящих сотрудников на официальных интернет-ресурсах.

3. Комитету государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан и Агентству по делам государственной службы и противодействию коррупции регулярно публиковать статистику по декларированию – количество предоставленных деклараций за отчетный год, количество декларантов, выявленные нарушения, сколько человек привлечено к ответственности, по каким основаниям, меры административного и дисциплинарного воздействия.

4. В 2020 году рассмотреть возможность присоединения к международной инициативе OGP – Open Government Partnership.