

 COMPLIANCE

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ОТЧЕТ

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ
СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
В КАЗАХСТАНЕ

2022

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ОТЧЕТ

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В КАЗАХСТАНЕ

**Алматы
2022**

Альтернативный отчет. Выполнение рекомендаций стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Казахстане. 2022 — Алматы, 2022 — 48 страниц.

COMPLIANCE

Настоящая публикация подготовлена в рамках проекта «Реализация системной, структурированной и эффективной политики повышения деловой добропорядочности и развития корпоративного управления в Казахстане в соответствии со стандартами ОЭСР», реализуемого Палатой юридических консультантов «Kazakhstan Bar Association» в сотрудничестве с ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) при поддержке Siemens Integrity Initiative.



Содержание

Сокращения	4
Введение	5
Методология подготовки альтернативного отчета	8
Казахстан в рейтингах и индексах за 2022 год	9
Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index)	9
Барометр мировой коррупции (Global Corruption Barometer).....	9
Глобальный Индекс организованной преступности (The Global Organized Crime Index).....	10
Индекс публичной добропорядочности (Index of Public Integrity).....	10
Индекс верховенства права (Rule of Law Index).....	11
Общий обзор изменений антикоррупционного законодательства в 2022 году	12
1. Введение ответственности за незаконное обогащение	13
2. Практика антикоррупционного комплаенса в компаниях и организациях квазигосударственного сектора	14
3. Расширение перечня коррупционных преступлений	15
4. Гарантии информаторам (осведомителям) в уголовном процессе и гарантии работникам, раскрывающим информацию о коррупции в организации	15
5. Другие поправки в антикоррупционное законодательство, принятые в 2022 году.....	19
6. Ожидаемые изменения антикоррупционного законодательства в 2023 году.....	20
Сфера оценки 1. Антикоррупционная политика	21
Сфера оценки 2. Конфликт интересов и декларирование активов	24
Сфера оценки 3. Защита осведомителей (информаторов)	28
Сфера оценки 4. Добропорядочность в бизнесе	32
Сфера оценки 5. Добропорядочность в сфере государственных закупок	35
Сфера оценки 6. Независимость судебной власти	38
Сфера оценки 7. Независимость органов прокуратуры	42
Сфера оценки 8. Специализированные антикоррупционные институты	44
Сфера оценки 9. Привлечение к ответственности за коррупционные преступления	46

Сокращения

АПК, Анतिकор	Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции
ВС РК	Верховный Суд Республики Казахстан
АКС	Антикоррупционные комплаенс-службы, созданные для противодействия коррупции в субъектах квазигосударственного сектора
КоАП РК	Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях
УК РК	Уголовный кодекс Республики Казахстан
МВД РК	Министерство внутренних дел Республики Казахстан
КНБ РК	Комитет национальной безопасности Республики Казахстан
ГРЕКО (GRECO)	Группа государств по борьбе с коррупцией
ОЭСР (OECD)	Организация экономического сотрудничества и развития
УПН ООН (UNODC)	Управление ООН по наркотикам и преступности
ФАТФ (FATF)	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
Globe	Глобальная оперативная сеть антикоррупционных правоохранительных органов
ВТО (WTO)	Всемирная торговая организация
ЦОН	Центр обслуживания населения

Введение

В феврале 2022 года Казахстан принял новую Концепцию антикоррупционной политики страны на период с 2022 по 2026 годы¹, что должно было предопределить новые тенденции, формат и механизмы национальной политики в сфере противодействия коррупции. В целом, новая стратегия составлена более качественно, чем предыдущие. В ее основе — попытка анализа общей ситуации и ошибок, допущенных при реализации предыдущих стратегий, новое видение реформ, фокус на цифровизацию государственного управления и более широкие горизонты для антикоррупционных интервенций. Кроме того, Агентством РК по противодействию коррупции применен новый подход к формированию и реализации такой стратегии, что должно эффективно повлиять на восприятие уровня коррупции в стране.

Концепция была принята после трагических январских событий в Казахстане, которые стали триггером в разоблачении коррупционных схем высокопоставленных чиновников. После этих событий были возбуждены уголовные дела по факту коррупции в отношении соратников, родственников и политических ставленников бывшего главы государства. Также впервые на политическом уровне было признано, что «системная коррупция стала спусковым крючком январских событий»². Для борьбы с системной коррупцией был предложен комплекс реформ, включающий сокращение участия государства в экономике, что означает если не ликвидацию, то существенное сокращение квазигосударственного сектора, который более, чем за два десятка лет превратился в параллельную экономику страны с высокими рисками коррупции и нецелевого расходования бюджетных средств.

Летом 2022 года был опубликован мониторинговый отчет по проведению в Казахстане первого и второго циклов оценки ГРЕКО³, рекомендации которой необходимо выполнить до 30 сентября 2023 года. Основные рекомендации ГРЕКО касаются институтов, расследующих дела о коррупции, общих вопросов превенции коррупции, вопросов регулирования конфликта интересов, защиты осведомителей, роли свободных СМИ, доступа к информации и сильного гражданского общества в реализации антикоррупционных реформ, а также использования конфискации и финансовых расследований в рамках дел о коррупции.

Агентством РК по противодействию коррупции в марте 2022 года был подготовлен и опубликован Национальный доклад о противодействии коррупции за 2021 год⁴. В нем также признается ряд существующих проблем, в частности высокий уровень коррупции в сфере государственных закупок, земельных отношений, дана критическая оценка недостаточно эффективным мерам предупреждения коррупции в транспортно-логистической сфере и в сфере сельского хозяйства. В течение года расследование уголовных дел, связанных с коррупцией топ-чиновников, было завершено, дела переданы в суд. Из дел по высокоуровневой коррупции в этом году отметим следующие (*прим. — все коррупционные дела не ограничиваются данным перечнем*): в отношении бывшего министра культуры по факту хищения средств в Национальном музее Казахстана⁵,

¹ «Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан». Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802#z27>

² «Президент: Системная коррупция стала спусковым крючком январских потрясений», 28 января 2022 года». Публикация доступна по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/prezident-sistemnaya-korrupciya-stala-spuskovym-kryuchkom-yanvarskih-potryasenij>

³ Совмещенный первый и второй раунд оценки. Отчет об оценке по Казахстану. Документ доступен по ссылке: <https://rm.coe.int/grecoeval1-2rep-2021-1-final-rus-evaluation-report-kazakhstan-public/1680a6e774>

⁴ Национальный доклад о противодействии коррупции за 2021 год. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/283483?lang=ru>

⁵ «Руководство Нацмузея подозревается в хищении бюджетных средств». Публикация доступна по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/372533?lang=ru>

судей⁶, акимов (руководителей местных исполнительных органов власти)⁷ и заместителей акимов⁸, члены семьи экс-президента Н. Назарбаева⁹.

Таким образом, можно подвести условную черту между периодом антикоррупционных реформ до и после января 2022 года и осторожно предположить, что антикоррупционные реформы в Казахстане теперь могут быть более эффективными и результативными, если высшее руководство страны проявит политическую волю в реализации таких реформ и твердое стремление соответствовать международным стандартам и выполнять обязательства в сфере антикоррупционных реформ.

Альтернативный отчет о ходе реализации антикоррупционных реформ в Казахстане за 2022 год демонстрирует прогресс их реализации и, возможно, переход на новый, более прогрессивный этап. Январские события 2022 года в Алматы, Астане и других городах республики, стали драйвером для ускорения этих реформ, более эффективного международного сотрудничества по возврату похищенных и выведенных активов. В этом году принята новая стратегия антикоррупционных реформ¹⁰, прошел совмещенный первый и второй раунд мониторинга ГРЕКО.

У казахстанцев есть определенный запрос на реформы — политические, экономические и социальные. В числе приоритетных реформ — искоренение коррупции как бытовой, так и системной во всех сферах экономики. Для эффективных реформ нужна политическая воля бороться с коррупцией бескомпромиссно, а также потенциал и ресурсы. На этом этапе мы видим, что многие инициативы, которые были рекомендованы международными донорами и организациями, до сих пор не реализованы в Казахстане.

Эти инициативы рассматриваются в данном отчете и констатируется, что, например, до сих пор:

- не криминализованы незаконное обогащение, торговля влиянием, предложение, обещание, истребование взятки;
- не введены эффективные, пропорциональные и действенные санкции для юридических лиц в случае их участия в коррупционных сделках;
- законодательство о государственных закупках не приведено в соответствие с международными стандартами и рекомендациями. Напротив, действуют два закона для разных субъектов и несколько правил и особых порядков осуществления закупок;
- антикоррупционное декларирование не работает на практике должным образом по причине отсутствия органа, ответственного за проверку деклараций, декларации о расходах не предоставляются и сведения о доходах и имуществе даже высших политических служащих являются служебной тайной и не подлежат публикации;
- выявление и регулирование конфликта интересов на практике развито слабо как в частном, так и в публичном секторе по причине недостаточного регулирования на уровне Закона РК

⁶ «Председатель коллегии по административным делам Костанайского областного суда задержан при получении крупной взятки». Источник: <https://www.ng.kz/modules/news/article.php?storyid=46394>

⁷ «Экс-акима Кентау приговорили к 10 годам колонии». 13 июля 2022 года. Публикация доступна по ссылке: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/eks-akima-kentau-prigovorili-k-10-godam-kolonii-473013/

⁸ «В Атырау начался суд над Бакытгуль Хаменовой (экс-заместитель акима города Атырау)». 11 августа 2022 года. Публикация доступна по ссылке: <https://atpress.kz/23441-v-atyrau-nachalsya-sud-nad-bakytgul-khamenovoy>

⁹ «Антикоррупционной службой продолжается расследование в отношении Гульмиры Сатыбалды, руководства подконтрольной ей компании ТОО «Ария-Жана Астана» и должностных лиц государственных органов по фактам хищений бюджетных средств выделенных на строительство объектов». Источник публикации: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/423181?lang=ru>

¹⁰ Концепция антикоррупционной политики на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

«О противодействии коррупции». Также следует отметить низкий уровень обучения, отсутствие типовых перечней ситуаций конфликта интересов в организациях, неавтоматизированный процесс декларирования личных интересов, недоработанные процедуры урегулирования конфликта интересов в организациях;

- отсутствие ответственности руководителей организаций в публичном и частном секторах за ненадлежащее применение мер противодействия коррупции;
- недостаточно эффективные или отсутствующие меры по поиску и возвратов похищенных активов и т. д.

В отчете дополнительно отмечается, что аналогичные меры предусматриваются Концепцией антикоррупционной политики РК на 2022–2026 годы, и это дает представление о процессе антикоррупционных реформ в стране на ближайшие четыре года.

Методология подготовки альтернативного отчета

Для подготовки данного отчета была использована следующая методология:

Этап 1. Сбор первичных данных проводился из открытых источников, включая данные по правовой статистике, сведения из банка судебных актов, официальные сообщения государственных органов, ведущих расследования по коррупционным делам, результаты исследований, опросов и данные, предоставленные государственными органами, а также данные от квазигосударственных предприятий и организаций. На этом этапе был проведен подробный анализ законопроектов и принятых законодательных актов в сфере антикоррупции, включая анализ международных стандартов и обязательств Казахстана как члена ООН, участника Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР и члена ГРЕКО.

Этап 2. Анализ отчетов и рекомендаций международных организаций, ведущих мониторинг антикоррупционных реформ в Казахстане — UNODC, ОЭСР, ГРЕКО, а также таких организаций как ФАТФ, GlobE и других.

Этап 3. Подготовка альтернативного отчета о реализации антикоррупционных реформ в Казахстане со стороны группы НПО и экспертных организаций.

Этап 4. Обсуждение выводов альтернативного отчета и презентация для журналистов, СМИ и широкого круга заинтересованных лиц в Казахстане.

Этап 5. Передача отчета в Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции и в Администрацию Президента Республики Казахстан.

Казахстан в рейтингах и индексах за 2022 год

В рамках подготовки отчета было проанализировано положение Казахстана в рейтингах и индексах, измеряющих коррупцию.

Индекс восприятия коррупции¹¹ (Corruption Perceptions Index)

Достигнутых Казахстаном за последние два года показателей в Индексе восприятия коррупции по-прежнему недостаточно для того, чтобы считать, что уровень коррупции в стране снизился и находится под контролем. На графике ниже хорошо видно, что Казахстан улучшил свои позиции в этом индексе, начиная с 2012 года, когда получил всего 28 баллов и находился практически в конце рейтинга стран. Тем не менее, почти десятилетние антикоррупционные реформы не оказали значительного влияния на рейтинг Казахстана в этом индексе.

В Индексе восприятия коррупции за 2021 год показатель Казахстана даже снизился на 1 балл (с 38-ми баллов в 2020 году), что означает 102-ое место среди 180-ти государств.

Данный индекс важен для Казахстана. Несмотря на то, что качество и устойчивость антикоррупционных реформ уже оценивают по многим индикаторам, а не только по данному рейтингу, для большинства участников таких реформ именно этот индекс остается главным показателем прогресса, регресса или стагнации. Помимо этого, повышение рейтинга страны в этом индексе является главным индикатором успешности и эффективности реализации Концепции антикоррупционной политики Казахстана на 2022–2026 годы.

Барометр мировой коррупции¹² (Global Corruption Barometer)

Данный индекс отражает уровень взяточничества в странах Европы и Центральной Азии, то есть процент граждан, которые давали взятки при получении государственных услуг, включая социальные и иные. Шкала градуируется в процентах от общего числа опрошенных от 0 до 40% и выше.

В Казахстане в рамках данного исследования было опрошено 1505 человек (с марта по май 2016 года). Уровень взяточничества в Казахстане при получении государственных услуг в 2016 году был довольно высоким — 29% от общего числа опрошенных. Для сравнения приведем данные по другим странам Центральной Азии и Кавказа:

- Кыргызская Республика — 38%
- Таджикистан — 50%
- Азербайджан — 38%
- Грузия — 7%
- Армения — 24%

¹¹ Веб-сайт с данными Индекса восприятия коррупции <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

¹² Веб-сайт с данными рейтинга: https://images.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf

Однако, в отличие от Казахстана, в европейских странах, исключая Венгрию и Албанию, средний показатель не превышает 10%.

Глобальный Индекс организованной преступности¹³ (The Global Organized Crime Index)

Глобальный индекс организованной преступности является результатом двухлетней работы по оценке уровня преступности и устойчивости во всех 193 государствах-членах ООН, проведенной Глобальной инициативы против транснациональной организованной преступности. Разработчики индекса надеются, что с помощью этих данных удастся разработать действительно глобальный ответ на всепроникающую угрозу транснациональной организованной преступности. Казахстан находится в середине списка из 193-х стран и территорий, занимая 133-е место по индикатору криминогенности и 98-ое место в мире по устойчивости противостояния страны транснациональной организованной преступности.

Данный индекс важен для Казахстана, так как в 2008 году страна ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Системная коррупция представляет собой внушительный криминальный рынок, включая каналы отмывания и легализации денег в других экономических юрисдикциях, легализацию преступных активов, похищение людей, сокрытие улик и т. д. С точки зрения выполнения обязательств Казахстана в рамках Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности важно понимать состояние криминальных рынков и разработать стратегию по борьбе с организованной преступностью на основе достоверных данных. И именно Глобальный индекс организованной преступности содержит уникальные данные по Казахстану, позволяющие вести эффективную борьбу с криминалитетом. Вот почему данные этого индекса важны как с точки зрения разработки общей политики, так и с точки зрения разработки конкретных мер по усилению устойчивости государства и общества к организованной преступности. Это также унижает уровень системной коррупции, кейсов по отмыванию денег и выведению преступных активов за пределы страны.

Индекс публичной добропорядочности¹⁴ (Index of Public Integrity)

Индекс состоит из 6 индикаторов:

- Прозрачность административных процедур и процессов;
- Электронные услуги — e-government;
- Бюджетная прозрачность;
- Независимость судебной системы;
- Е-гражданство;
- Свобода прессы.

¹³ Веб-сайт Глобальной инициативы против транснациональной организованной преступности доступен по ссылке: <https://globalinitiative.net/>

¹⁴ Данные для скачивания: <https://corruptionrisk.org/datasets/>
Веб-сайт индекса: <https://corruptionrisk.org/integrity/>

Индекс публичной добропорядочности (IPI) определяет приблизительные показатели для факторов, выявленных в ходе исследования как влияющих на коррупционный риск для 114 стран, по которым имеются согласующиеся данные (после исключения Китая, Саудовской Аравии и Азербайджана). Все страны ранжируются по десятибалльной шкале, где 0 — это отсутствие публичной добропорядочности, а 10 — ее высокий уровень.

Казахстан набрал 6.06 баллов из 10-ти возможных, что является достаточно высоким результатом, который тем не менее указывает на необходимость дальнейших реформ для усиления сферы публичной добропорядочности. Наиболее высокий показатель Казахстана обусловлен развитием электронного правительства, на более низкий — низкой прозрачностью административных процедур и свобода прессы.

Индекс верховенства права¹⁵ (Rule of Law Index)

Организацией World Justice Project совместно с учеными, практиками и международными общественными лидерами разработана концептуальная основа, обобщенная в 9-ти факторах и 47-м подфакторах Индекса. Девять существенных факторов приведены ниже:

1. Ограничение полномочий Правительства.
2. Открытое правительство.
3. Порядок и безопасность.
4. Гражданское судопроизводство.
5. Неформальное судопроизводство.
6. Отсутствие коррупции.
7. Уголовное судопроизводство.
8. Фундаментальные права человека.
9. Регуляторное правоприменение.

Как указано выше, каждый из 9 факторов включает разное количество подфакторов, общее количество которых составляет 47. Сводная оценка по всем индикаторам — от 0 до 1 балла. Казахстан улучшил свои позиции, но по-прежнему остается в середине списка стран, набрав 0,53 балла и занимая 65-ое место из 140. По фактору «Отсутствие коррупции» практически нет никаких позитивных изменений, начиная с 2015 года.

¹⁵ Веб-сайт с Индексом верховенства права: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

Общий обзор изменений антикоррупционного законодательства в 2022 году

Важный элемент антикоррупционных реформ в Казахстане — это изменение законодательства: вносятся поправки в действующие НПА, либо разрабатываются и принимаются новые законы и подзаконные акты. Чаще всего, решающим фактором для изменения антикоррупционного законодательства являются рекомендации международных организаций и их мониторинговых групп, однако выполнение этих рекомендаций не всегда соответствует процедурам и практике, принятым в других странах, которые уже успешно выполняют данные рекомендации. Также следует отметить, что многие рекомендации международных органов включены в Концепцию антикоррупционной политики РК на 2022–2026 годы, однако качество и полнота исполнения данной рекомендации на практике остаются неудовлетворительными.

В данной главе представлен лишь общий обзор изменений в антикоррупционном законодательстве за 2022 год и представлен краткий прогноз на 2023 год. В других главах данные изменения рассматриваются более подробно.

В 2022 году в антикоррупционное законодательство был внесен ряд таких изменений¹⁶, и касались они следующего:

- гарантии безопасности информаторам в уголовном процессе;
- гарантии работникам-информаторам, раскрывающим информацию о коррупции в организации или компании, нарушениях требований конфиденциальности и соблюдения трудовых прав;
- введение ответственности за незаконное обогащение;
- практика антикоррупционного комплаенса в компаниях и организациях квазигосударственного сектора;
- ограничение по опубликованию деклараций о доходах и имуществе до 1 января 2025 года;
- расширение перечня коррупционных преступлений по классификации Уголовного кодекса РК, и ряд других аспектов.

В основном, изменения¹⁷ вносились в кодексы — Уголовный кодекс РК и Кодекс об административных правонарушениях РК, законы «О противодействии коррупции» и «О государственной службе», а также в другие НПА. Ниже приводится краткая информация об изменениях в законодательстве, связанных со сферами оценки по новой методологии Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР, которая проводит мониторинг выполнения Стамбульского плана по борьбе с коррупцией.

¹⁶ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года», Закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 157-VII ЗРК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000157#z678>

¹⁷ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите», Закон Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗРК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z291>

1. Введение ответственности за незаконное обогащение¹⁸

Одной из наиболее давних, неоднократно предлагаемых и очень существенных рекомендаций для Казахстана в рамках выполнения антикоррупционных обязательств является рекомендация о криминализации незаконного обогащения. Речь идет об **умышленных действиях, которые приводят к значительному увеличению активов публичного должностного лица, превышающих его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать**¹⁹. И такие действия должны быть криминализованы. Хотя данная статья является факультативной, мониторинговая группа Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР предложила внести рекомендацию о введении уголовной ответственности за незаконное обогащение. Это также одна из мер, предусмотренных Концепцией антикоррупционной политики на 2022–2026 годы. В 2022 году данные поправки были разработаны Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции и внесены на рассмотрение в Мажилис Парламента РК. В конце 2022 года они были приняты Парламентом, в начале 2023 года подписаны Президентом. В первом варианте поправок действительно предусматривается уголовная ответственность, однако принятый вариант представляет собой микс административной и дисциплинарной ответственности.

Кто и как выявляет несоответствие расходов доходам?

1. Контроль и проверка деклараций возложены на органы государственных доходов, как и проверка достоверности сведений об источниках средств, превышающих официальный доход и потраченных на приобретение имущества.
2. В случае разницы между суммой расходов и суммой официального дохода, превышающей 1000 МРП (то есть, 3 450 000 тенге), налагается административная ответственность.

Какова мера ответственности?

1. Административная ответственность за представление недостоверных или неполных сведений в декларации о доходах и имуществе — предупреждение, а случае в случае повторного нарушения — штраф.
2. Введена также ответственность должностных лиц в случае, если сумма расходов за один календарных превышает сумму дохода более чем на 1000 МРП. В этом случае должностное лицо подлежит увольнению или освобождению от занимаемой должности, или прекращению полномочий по отрицательным мотивам.
3. Сведения о лицах, расходы которых признаны не соответствующими доходам, являются налоговой тайной и направляются в Агентство по противодействию коррупции (АПК).

Какова процедура увольнения?

1. АПК уведомляет вышестоящих руководителей или лиц, принимающих решение о необходимости принятия мер по увольнению или освобождению от занимаемой должности или прекращению полномочий указанных лиц.

¹⁸ Статья 11 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹⁹ Статья 20 Конвенции ООН против коррупции. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

2. В случае увольнения должностного лица, освобождения от занимаемой должности или прекращения его полномочий по отрицательным мотивам в связи с несоответствием доходов и расходов действует запрет на занятие государственной должности в течение трех лет²⁰.

Введены ли данные положения в действие?

Нет, они будут введены в действие с 1 января 2027 года. Такая отсрочка введения даже такой облегченной ответственности за незаконное обогащение означает, что международные рекомендации остаются невыполненными. Но больше всего удручает невнедрение одного из наиболее эффективных инструментов контроля коррупции — выявления индикаторов незаконного обогащения.

2. Практика антикоррупционного комплаенса в компаниях и организациях квазигосударственного сектора

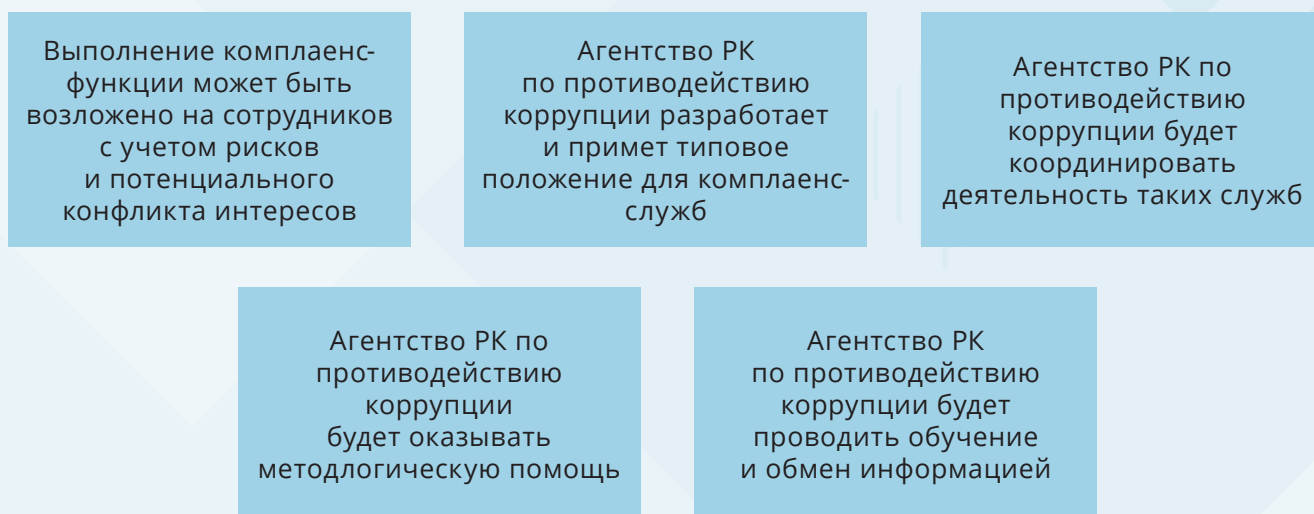
В 2022 году также были введены дополнения по регулированию деятельности антикоррупционных комплаенс-служб, которые были в обязательном порядке введены в компаниях и организациях квазигосударственного сектора с 1 января 2021 года. Сразу отметим, что данные поправки будут введены в действие в начале марта 2023 года²¹.

1. Введено ограничение для сотрудников, совмещающих свои должностные обязанности и комплаенс-функцию, в связи с потенциальным конфликтом интересов. Что это будет означать на практике? Сотрудники, работающие в тех сферах с высоким уровнем рисков коррупции или возникновения конфликта интересов (например, департаменты закупок, управления госимуществом, осуществления контроля или выдачи разрешений, контрактной работы) и на которых возлагается комплаенс-функция, могут испытывать сложности при ее реализации.
2. АПК разработает типовое положение об антикоррупционных комплаенс-службах для квазигосударственного сектора.
3. АПК также будет осуществлять координирование в рамках методологической поддержки, проведения обучающих мероприятия и обмена информацией по противодействию коррупции в субъекте квазигосударственного сектора.

²⁰ Статья 11 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z291>

²¹ Подпункт 8 статьи 10 Закона Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z291>

Рисунок 1. Новые функции Агентства РК по противодействию коррупции в отношении комплаенс-служб



3. Расширение перечня коррупционных преступлений

Еще одно нововведение связано с расширением перечня преступлений, относящихся к коррупционным в соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан²². В эту категорию включены теперь экономическая контрабанда (часть 2 статьи 234) и рейдерство (часть 2 статьи 249), совершенные группой лиц по предварительному сговору.

Кроме этого, усилена ответственность за хищение и мошенничество с использованием служебного положения — увеличен срок запрета на занятие государственной должности, допускается применение дополнительных мер ответственности, конфискация, увеличены размеры штрафов.

4. Гарантии информаторам (осведомителям) в уголовном процессе и гарантии работникам, раскрывающим информацию о коррупции в организации

Подавляющее большинство опрошенных сотрудников компаний квазигосударственного сектора отметили два фактора, влияющих на готовность сотрудников раскрывать информацию о фактах коррупции – конфиденциальность и гарантии соблюдения трудовых прав. Новые поправки в части защиты и поощрения лиц, раскрывающих информацию о коррупции, были приняты в 2022 году. Помимо основной задачи обеспечения гарантий защиты, конфиденциальности и соблюдения прав лиц, сообщающих о коррупции, данные поправки также направлены на выполнение рекомендаций Казахстану в рамках первого и второго раундов мониторинга ГРЕКО. В частности, в отчете указано, что «лицам, сообщающим о правонарушениях, связанных с коррупцией, предоставляется лишь очень ограниченная защита, что также признается властями. Это требует надежного законодательства и практики, поскольку защита лиц, сообщающих о нарушениях, является ключом к выявлению коррупционных действий, конфликтов интересов»²³.

²² Подпункт 29 статьи 3 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Текст кодекса доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226#z884>

²³ Совмещенный отчет по первому и второму раунду мониторинга GRECO по Казахстану. Отчет доступен по ссылке: <https://www.coe.int/en/web/greco/kazakhstan>

Внесенные в законодательство поправки²⁴ делятся на две части: (1) гарантии защиты информаторов в уголовном процессе и (2) гарантии работникам, раскрывающим информацию о коррупции в организации.

Гарантии защиты информаторов в уголовном процессе

Рекомендации ГРЕКО охватывают следующие аспекты:

1. Улучшить общую защиту осведомителей законодательно и на практике.
2. Включить дополнительные меры защиты для лиц, сообщающих о фактах коррупции исходя из добросовестных намерений.
3. Установить ответственность лиц, препятствующих процессу защиты осведомителей.
4. Предусмотреть эффективные механизмы для применения этой ответственности на практике (раздел 238 Совмещенного отчета ГРЕКО по Казахстану).

Осведомители (информаторы) — лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступлений — теперь включены в перечень лиц, которые обеспечиваются государственной защитой в уголовном процессе²⁵.

На практике это означает, что большой перечень сведений, по которым можно идентифицировать осведомителя, теперь относятся в государственным секретам и доступ к ним имеет ограниченное количество лиц. Например:

- сведения, раскрывающие силы, средства, формы, методы и результаты деятельности по обеспечению безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер личной безопасности участников уголовного процесса;
- данные о финансировании этой деятельности, если они раскрывают перечисленные сведения; а также
- сведения о лицах, в отношении которых применены меры безопасности²⁶.

²⁴ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Закон Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗПК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z114>

²⁵ Подпункт 6-3 статьи 3 вышеуказанного закона, не введена в действие.

²⁶ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите» от 3 января 2023 года № 188-VII ЗПК. Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z291>

Рисунок 2. Новые поправки по защите прав и гарантиям конфиденциальности информаторам

Гарантии защиты информаторов (осведомителей) в уголовном процессе

- Осведомители (информаторы) — лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступлений — теперь включены в перечень лиц, которые обеспечиваются государственной защитой в уголовном процессе.
- Большой перечень сведений, по которым можно идентифицировать осведомителя, теперь относятся в государственным секретам и доступ к ним имеет ограниченное количество лиц.

Гарантии конфиденциальности и защиты трудовых прав для работников-информаторов

- Защита лица, оказывающего (оказавшего) содействие в противодействии коррупции, от нарушений прав и законных интересов в сфере трудовых отношений в течение трех лет с даты приема уполномоченными государственными органами сообщения о факте коррупционного правонарушения или с момента оказания лицом иного содействия в противодействии коррупции.
- Соблюдение конфиденциальности через подписание соглашения о неразглашении информации.
- Оспаривание ранее принятых дисциплинарных мер взыскания, если работнику-информатор считает, что данные взыскания были наложены в связи с раскрытием им информации о факте коррупции в компании или организации.
- Информатор вправе получить информацию о решении, принятом по итогам рассмотрения его сообщения о коррупционном правонарушении, а также обжаловать решения уполномоченного государственного органа, принятые по результатам рассмотрения его сообщения о коррупционном правонарушении.

По сути, это высший уровень ограничения доступа к сведениям, по которым могут идентифицировать информатора (осведомителя). Но в данных поправках речь идет не только о коррупционных преступлениях. В целом, поправки направлены на более широкую помощь граждан правоохранительным органам по предупреждению и раскрытию преступлений, включая коррупционные.

Гарантии работникам, раскрывающим информацию о коррупции в организации

Другие поправки касаются правовых гарантий конфиденциальности и соблюдения прав работников, раскрывающих информацию о коррупции в своей организации. Надо отметить, что в Казахстане широко распространена «практика молчания» о незаконных действиях не только в закрытых профессиональных системах, таких как правоохранительные органы, органы вооруженных сил, пенитенциарные и судебные органы, но и в госуправлении и в квазигосударственном секторе, хотя и в меньшей степени. До настоящего времени существовала система поощрения лиц, раскрывающих информацию о коррупции, однако мер, которые были бы направлены на защиту прав работников и гарантий для них, не было.

Гарантированные государством меры защиты лиц, оказывающих (оказавших) содействие в противодействии коррупции, включают две сферы, которые по мнению опрошенных сотрудников госорганов и компаний квазигосударственного сектора являются наиболее критичными для потенциальных информаторов:

- 1) **Защита лица, оказывающего (оказавшего) содействие в противодействии коррупции, от нарушений прав и законных интересов в сфере трудовых отношений в течение трех лет** с даты приема уполномоченными государственными органами сообщения о факте коррупционного правонарушения или с момента оказания лицом иного содействия в противодействии коррупции.
- 2) **Обеспечение конфиденциальности информации об обращении лица** к вышестоящему руководителю и (или) руководству государственного органа либо организации, работником которой оно является (являлось).

Как будет обеспечиваться защита трудовых прав?

1. Информатор не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности или уволен (освобожден от занимаемой должности) или переведен на другую должность без рекомендаций дисциплинарной комиссии или иного коллегиального органа государственного органа или организации, создаваемых для всестороннего, полного и объективного установления обстоятельств совершения указанным лицом дисциплинарного проступка, а также установления обоснованности увольнения (освобождения от занимаемой должности) лица или перевода на другую должность.
2. Трудовые споры по нарушению прав информаторов будут рассматриваться согласительной комиссией с участием представителя Агентства РК по противодействию коррупции и его территориальных подразделений.
3. Разработана и принята специальная процедура по направлению материалов и принятию решений коллегиальными органами (дисциплинарными комиссиями, например), а также предусмотрено, что орган по противодействию коррупции в случае несогласия с решением комиссии направляет уведомление в инспекцию по труду о нарушениях трудовых прав работника-информатора.
4. При этом работник-информатор, в случае нарушения его трудовых прав, может оспорить решения комиссии в суде.

Обращает на себя внимание трехлетний период действия таких гарантий, а также то, что указанные процедуры могут включать большое количество вовлеченных лиц, что снижает уровень конфиденциальности.

Как будет обеспечиваться конфиденциальность?

Путем заключения соглашения о неразглашении информации на всех этапах прохождения сведений — с момента подачи уведомления, включая все процедуры проверки и рассмотрения этих данных, до принятия решений по нему²⁷. Соглашение о неразглашении информации подписывается как с руководителем компании, так и с государственного органа. Ответственность на нарушение процедуры или неподписание.

Порядок заключения соглашения о неразглашении информации об оказании содействия в противодействии коррупции и его форма определяются уполномоченным органом по противодействию коррупции.

Прочие права информаторов

Принятые поправки также устанавливают другие права работника-информатора:

- получать информацию о решении, принятом по итогам рассмотрения его сообщения о коррупционном правонарушении;
- обжаловать решения уполномоченного государственного органа, принятые по результатам рассмотрения его сообщения о коррупционном правонарушении;

²⁷ Статья 24-3 Закона Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z291>

- оспорить ранее принятые дисциплинарные меры, если он полагает, что привлечение его к дисциплинарной ответственности или увольнение, или перевод на другую должность связаны с его сообщением о факте коррупционного правонарушения или оказанием иного содействия в противодействии коррупции, в течение трех лет с момента раскрытия информации о фактах коррупции в организации.

Предусмотрена также процедура, в соответствии с которой, Антикор или его территориальные подразделения должны в течение 15-ти дней рассмотреть материалы обращения работника-информатора и направить в государственный орган или компанию квазигосударственного сектора **уведомление**, которое должно содержать:

- фамилию и инициалы руководителя государственного органа либо организации, которому направляется уведомление;
- фамилию, имя и отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) лица, оказавшего содействие в противодействии коррупции;
- краткую фабулу коррупционного правонарушения;
- предупреждение об обязанности руководителя государственного органа либо организации заключить соглашение о неразглашении информации об оказании содействия в противодействии коррупции с лицом, оказавшим содействие в противодействии коррупции.

При этом руководитель государственного органа либо организации обязан провести заседание согласительной комиссии или коллегиального органа и принять решение по рассматриваемому вопросу в срок, не превышающий **тридцати календарных дней** со дня поступления обращения лица, оказавшего содействие в противодействии коррупции, в уполномоченный орган по противодействию коррупции.

Также были внесены поправки в Трудовой кодекс РК по разрешению индивидуальных трудовых споров с работниками-информаторами²⁸.

5. Другие поправки в антикоррупционное законодательство, принятые в 2022 году

Если говорить о других поправках, то они касаются (1) антикоррупционных ограничений для разных категорий должностных лиц и (2) норм антикоррупционного законодательства, действие которых приостанавливается до 1 января 2025 года.

В отношении антикоррупционных ограничений предусмотрено следующее:

1. Если должностное лицо не принимает антикоррупционные ограничения лицами, то это влечет отказ в приеме на должность либо увольнение с должности (освобождение от должности).
2. Несоблюдение антикоррупционных ограничений в случаях отсутствия признаков уголовно наказуемого деяния и административного правонарушения будет являться основанием для прекращения такими должностными лицами государственной службы или иной соответствующей деятельности²⁹.

²⁸ Пункт 3 статьи 1 Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Закон Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗРК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z114>

²⁹ Пока данные нормы не введены в действие.

С момента введения в действие поправок (в марте 2023 года) будет сделано исключение для сотрудников квазигосударственного сектора. Им будет разрешено занимать оплачиваемые должности в органах управления, наблюдательных советах, исполнительных органах дочерних, зависимых организаций соответствующих субъектов квазигосударственного сектора и аффилированных компаниях.

В отношении ограничений других видов дохода, которые могут получать государственные служащие, предусмотрено, что они будут обязаны передать в доверительное управление в течение тридцати календарных дней со дня приобретения долей (акций) и представить в службу управления персоналом (кадровую службу) по месту работы нотариально засвидетельствованную копию нотариально удостоверенного договора на доверительное управление имуществом в течение десяти рабочих дней после нотариального удостоверения договора³⁰.

Кроме того, введен запрет для должностных лиц занимать должности со своими близкими родственниками, супругом (супругой) и (или) свойственниками в одном органе управления (наблюдательном совете, исполнительном органе) субъекта квазигосударственного сектора³¹. Внесенными поправками предусмотрено, что в случае, если такие должностные лица добровольно в течение трех месяцев с момента обнаружения указанного нарушения его не устроят, то они подлежат переводу на должности, исключающие совместную службу (работу) в одном органе управления (наблюдательном совете, исполнительном органе) субъекта квазигосударственного сектора, а при невозможности такого перевода один из этих работников подлежит увольнению с должности или иному освобождению от указанных функций³².

Как отмечено выше, действие некоторых действующих норм антикоррупционного законодательства **приостановлено до 1 января 2025 года**³³. Это обусловлено требованием о публикации деклараций об активах и имуществе, предоставляемых в органы государственными служащими и другими категориями должностными лицами, например, судьями.

6. Ожидаемые изменения антикоррупционного законодательства в 2023 году

В 2023 году будут приняты поправки в некоторые действующие законы. В целом они будут направлены на выполнение рекомендаций ГРЕКО, которые были даны Казахстану в упоминаемом выше отчете. В частности:

- будут внесены поправки в статьи, регулирующие конфликт интересов;
- разрабатываются поправки в законодательство о доступе к информации;
- разрабатываются поправки в законодательство о государственных закупках, квазигосударственный сектор и т. д.

³⁰ Подпункт 7 статьи 134 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z95>

³¹ Пункт 3 статьи 1 Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Закон Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗПК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z114>

³² Там же

³³ Пункт 12 статьи 1 Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Закон Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗПК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z114>

Сфера оценки 1.

Антикоррупционная политика

Позитивные аспекты

В 2022 году введена в действие новая Концепция антикоррупционной политики РК на 2022–2026 годы³⁴. Позитивные отличия данной политики от предыдущих аналогичных документов заключаются в том, что она содержит достаточно конкретные индикаторы прогресса, то есть ожидаемые результаты антикоррупционных действий. Большинство из них касается повышения рейтинга Казахстана в индексах, измеряющих коррупцию, в частности: в Индексе восприятия коррупции Transparency International ожидаемый результат — не ниже 47 баллов к 2026 году³⁵. Кроме этого, ожидается повышение уровня доверия населения к Антикорру до 66%.

Прочие позитивные отличия новой политики:

1. Внедряется проведение финансовых расследований при расследовании дел о коррупции, так как стало очевидно, что проблемы с возвратом денег, выведенных за пределы Казахстана и легализованных в других странах, не решаются. Конфискация имущества как дополнительная мера ответственности практически не применяется при расследовании дел о коррупции, за исключением конфискации суммы взятки.
2. Изменение действующего законодательства РК по вопросам ответственности юридических лиц за коррупцию путем усиления административных санкций.
3. Усиление мер по защите информаторов (изменение законодательства и практики).
4. Усиление ответственности руководителей государственных органов за эффективность превентивных антикоррупционных мер.
5. Изменение законодательства по закупкам в публичном и квазигосударственном секторе, цифровизация государственных услуг и т. д.

Для реализации поставленных задач разработан и внесен в Мажилис (нижняя палата) Парламента РК пакет поправок в действующие законы по вопросам противодействия коррупции³⁶, в котором отражен ряд указанных выше вопросов. Сейчас законопроект находится на рассмотрении в нижней палате Парламента РК.

³⁴ «Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан». Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

³⁵ Сейчас Казахстан имеет 37 баллов и ранжирован на 102-ом месте из 180-ти государств и территорий в Индексе восприятия коррупции Transparency International, данные 2021 года. Источник публикации: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/kaz>

³⁶ Проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции» от 7 июля 2022 года. Источник публикации: <https://parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/14943>

Рисунок 3. Позитивные аспекты новой антикоррупционной политики Казахстана



Области для улучшения

При том что новая антикоррупционная политика РК имеет ряд позитивных аспектов, главным ее недостатком является отсутствие добротной доказательной базы для построения всей стратегии и планов мероприятий по реализации антикоррупционных реформ. Коррупция в Казахстане не является хорошо изученной сферой, а оценка рисков коррупции в отраслях экономики проводится чаще всего после выявления коррупционных схем³⁷ и публичного оглашения начала расследования по этим фактам³⁸. Социологические исследования по отдельным аспектам антикоррупционных реформ проводятся, но и они не становятся доказательственной базой для формирования новой стратегии реформ и собственно тактики. Например, по результатам нескольких исследований вовлеченность бизнеса в коррупцию достаточно высокая, причем приблизительно в половине случаев инициаторы взяточничества — предприниматели³⁹. Тем не менее, это до сих пор не является основанием для введения эффективных и сдерживающих санкций для юридических лиц с тем, чтобы сократить их участие в коррупционных схемах и обеспечить повышение деловой добропорядочности.

³⁷ После выявленных фактов коррупции в Министерстве сельского хозяйства РК и подведомственных организациях был проведен комплексный анализ рисков в сфере субсидирования сельского хозяйства. «100 уголовных дел о коррупции в сельском хозяйстве завели в Казахстане», март 2022 года. Публикация доступна по ссылке: https://baigenews.kz/news/100_ugolovnykh_del_o_korrupsii_v_selskom_khozyaystve_zaveli_v_kazakhstane/

³⁸ Хороший пример, демонстрирующий такой подход, это оценка рисков в сфере транспорта. Так, за последние 5 лет зарегистрировано 136 уголовных дел в отношении должностных лиц монополиста в сфере транспорта, АО «Казахстан ТемирЖолы» (КТЖ) и его подведомственных организаций. По ним осуждено 52 человека. Большинство преступлений в этой сфере связаны со взяточничеством (70%) и хищением (13%). Однако только в 2022 году Антикор выявил множество коррупционных рисков в работе КТЖ. Данные доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/436087?lang=ru>

³⁹ «Специальный обзор по коррупции — 2019». Исследование проведено по заказу Национальной палаты предпринимателей Казахстана «Атамекен», стр. 4. Представитель государства, как инициатор коррупции, в среднем выступает в 49% случаев (43% в 2018 году), предприниматель — в 36% случаев (49% в 2018 году). Презентация доступна по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-sredy>

Рекомендации

1. Антикорру необходимо работатать с последствиями коррупции, а не выявлять первопричины ее появления и не искоренять их. Несмотря на то, что новая антикоррупционная политика придерживается принципа превенции коррупции, ее эффективность как превентивного механизма ограничена в связи с отсутствием достаточного количества данных. Сферы наиболее активной реализации антикоррупционных мер: государственные закупки, экология, сельское хозяйство, транспорт и логистика, то есть сферы, в которых фиксируется наибольшее количество уголовных дел по фактам коррупции. Требуется **систематизировать изучение коррупции в стране**, так как ее качество постоянно меняется — например, в результате цифровизации государственных услуг и различных процессов (судебные процедуры, таможенное оформление и т. д.) сократились не только контакты между госслужащими, судьями и гражданами, но и появились новые коррупционные схемы⁴⁰.
2. Есть сферы, где коррупция не изучается вовсе и не находится в центре внимания Антикора, например, **коррупция в спорте** (не только государственное финансирование спортивных учреждений или федераций, но и работа букмекерских компаний, а также договорные матчи, использование допинга и т. д.), **коррупция в закрытых учреждениях, например, в пенитенциарных заведениях, армии, а также в полиции**.
3. **Гендерный аспект коррупции** не рассматривается в данной политике, хотя исследования показывают, что женщины наиболее подвержены риску коррупции, поскольку они чаще обращаются за услугами в сфере здравоохранения, образования, госуслуг, кредитования. С другой стороны, по данным исследования Транспаренси Казахстан, женщины в Казахстане менее коррумпированы, чем мужчины⁴¹. По данным Комитета по правовой статистике, 83% коррупционных преступлений совершается мужчинами, 17% — женщинами.
4. **Коррупция в миграционных процессах** также не является предметом данной политики, хотя мигранты (трудовые, в первую очередь) чаще всего являются объектами коррупционных действий со стороны полицейских, миграционных служб, пограничников, государственных органов в различных сферах (льготы и социальная поддержка, образование и здравоохранение, кредитование бизнеса и т. д.).
5. Роль **лидерства** в эффективности антикоррупционных реформ не продвигается ни на национальном уровне, ни на уровне организаций и компаний, что объясняет низкую эффективность проводимых реформ.
6. И, наконец, в новой антикоррупционной политике не признается прогрессивная роль **коллективных действий против коррупции**, что для Казахстана было бы эффективным процессом. Например, коррупционные скандалы в сфере здравоохранения в период COVID-19 в Казахстане, к сожалению, не завершились разработкой и принятием антикоррупционных стандартов, которые бы разделяли и которых бы придерживались компании в сфере фарминдустрии, профильное министерство и другие организации. Аналогичные стандарты должны были быть разработаны и в сельскохозяйственной, и в добывающей отрасли, а также в сферах экологии, транспорта и логистики.

⁴⁰Такие схемы наблюдаются в судах, где внедрена автоматизированная система произвольного распределения дел, в таможенных органах, где также за взятки обходят электронную систему таможенного декларирования, множество случаев коррупции в ЦОНах, где почти 90% госуслуг автоматизированы, а также в органах полиции, использующих для фиксации ДТП уличные камеры слежения, а также в сфере сельского хозяйства, где субсидирование сельхозпроизводителей также автоматизировано

⁴¹Исследование «Целевая антикоррупционная превенция: Социологический портрет коррупционера в Казахстане», 2021 год, стр. 20

Сфера оценки 2.

Конфликт интересов и декларирование активов

Отсутствие прогресса: конфликт интересов

За 2022 год существенных изменений по регулированию конфликта интересов и декларированию активов, имущества и личных интересов государственных служащих и лиц, приравненных к ним, **не произошло**. Регулирование конфликта интересов на законодательном уровне не претерпело положительных изменений⁴², но даже при существующем регулировании государственные служащие, сотрудники квазигосударственного сектора, а также другие категории служащих, которые должны выполнять требования Закона РК «О противодействии коррупции», испытывают сложности с применением процедур по конфликту интересов. В таблице ниже приведены основные проблемы, выявленные в ходе обучения государственных служащих и представителей квазигосударственных предприятий и организаций:

Таблица 1. Причины отсутствия прогресса в сфере регулирования конфликта интересов

Проблема	Публичный сектор	Квазигосударственный сектор
Неэффективное регулирование: норма закона или политика не работают на практике	Для государственных служащих не разработаны методические материалы, рекомендации, отсутствуют перечни типовых ситуаций конфликта интересов. Отсутствует действенная ответственность за нарушение процедур по регулированию конфликта интересов	Политики по регулированию конфликта интересов приняты на многих предприятиях с государственным участием, однако очень слабо реализуются на практике. Отсутствует действенная ответственность за нарушение процедур по регулированию конфликта интересов
Сотрудники не могут идентифицировать ситуацию как конфликт интересов	Слабое информирование и обучение государственных служащих процедурам по регулированию конфликта интересов	Сотрудники не умеют идентифицировать ситуацию конфликта интересов и не знают процедур по урегулированию таких ситуаций
Отсутствие декларирования личных интересов	Действующее законодательство не требует декларирования личных интересов	Сотрудники подписывают декларации о личных интересах только один раз, при приеме на работу. Процесс не автоматизирован
Сотрудники продолжают работу при наличии конфликта интересов	Закон требует при наличии конфликта интересов направить уведомление руководителю и прекратить выполнение должностных обязанностей ⁴³ , однако на практике это требование не исполняется	Политики в квазигосударственном секторе требуют отстранения работника от выполнения обязанностей в случае конфликта интересов. Чаще всего отстранение от выполнения должностных обязанностей происходит после рассмотрения руководителем уведомления о конфликте интересов
Руководители не знают, как действовать и как разрешать конфликт интересов	Чаще всего руководители не мотивируют сотрудников сообщать о конфликте интересов и не знают алгоритмов урегулирования таких ситуаций	Руководители в корпоративном секторе затрудняются в разрешении ситуаций конфликта интересов

⁴²Статья 15 «Конфликт интересов» Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁴³Лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, лицам, приравненным к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностным лицам запрещается осуществлять должностные обязанности, если имеется конфликт интересов. Пункт 1 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

Действующая антикоррупционная политика предусматривает меры по повышению эффективности регулирования, обеспечению их практического применения, проведению обучения в данной сфере, декларированию личных интересов, ответственности, однако в плане мероприятий по реализации политики они отложены до IV квартала 2024 года⁴⁴.

Отсутствие прогресса: декларирование активов, имущества

В Казахстане отсутствует система антикоррупционного декларирования государственными служащими. Введение всеобщего декларирования доходов и имущества граждан в Казахстане неоднократно откладывалось, и с 2021 года в рамках первого этапа декларации о доходах и имуществе сдали:

- лица, занимающие ответственную государственную должность, и их супруги;
- лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их супруги;
- лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и их супруги;
- лица, на которых возложена обязанность по представлению декларации в соответствии с их участием в выборах или деятельности в банковской и финансовой сферах⁴⁵.

В рамках второго этапа с 1 января 2023 года декларации о доходах и имуществе будут представлять:

- работники государственных учреждений (включая сферу образования, здравоохранения, культуры, спорта и т. д.) и их супруги;
- работники субъектов квазигосударственного сектора и их супруги.

Ниже в таблице анализируются причины отсутствия прогресса антикоррупционного декларирования государственными служащими для выявления незаконного обогащения.

Таблица 2. Причины отсутствия прогресса в декларировании госслужащих

Проблема	Публичный сектор
Цель декларирования — определить налогооблагаемую базу, а не устанавливать факты незаконного обогащения	В декларациях нет индикаторов для установления и доказательства фактов незаконного обогащения, так как декларируются только доходы и имущество (расходы и личные интересы в Казахстане не декларируются)
Отсутствует специальный орган для проверки и верификации деклараций	Декларации будут проверяться налоговыми органами по причине отсутствия специально созданных подразделений или органов
Отсутствует действенной ответственности госслужащих за непредоставление декларации или указание в них недостоверных сведений	Все меры ответственности, предусмотренные на сегодняшний день, связаны лишь с невыполнением требований налогового законодательства РК

⁴⁴ План действий по реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, пункт 9. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802#z399>

⁴⁵ Данные о порядке всеобщего декларирования доступны по ссылке: https://egov.kz/cms/ru/articles/economics/property_declaration

Декларации государственных служащих — непубличные на всех уровнях, даже на уровне Президента РК	На законодательном уровне доступ к сведениям, указанным в декларациях, запрещен ⁴⁶ в силу того они отнесены к налоговой тайне
Отсутствие ответственности за незаконное обогащение	Даже в случае установления фактов незаконного обогащения, госслужащему ничего не грозит, так как не ответственность за незаконное обогащение не предусмотрена. Одним из предлагаемых решений в отсутствие ответственности за незаконное обогащение является увольнение госслужащего в случае несоразмерности его доходов и расходов по результатам заполнения декларации

Антикоррупционной политикой РК признается необходимость внедрения риск-ориентированной системы проверки деклараций, а также введения ответственности за незаконное обогащение, однако эти задачи отложены на более поздний период. Недавно принятые законодательные поправки, несмотря на введение дисциплинарной и административной (а не уголовной) ответственности, будут введены в действие лишь с 1 января 2027 года

Изменение законодательства по конфликту интересов

Разработка законопроектов по вопросам регулирования конфликта интересов будет происходить в 2023 году. Предполагается, что в случае возникновения конфликта интересов должностные лица будут направлять уведомления уполномоченному по этике в государственных органах, комплаенс-службу или кадровую службу. В течение трех месяцев конфликт интересов должен быть разрешен, а в случае невозможности сделать это должностное лицо подлежит переводу на должность, исключающую конфликт интересов. При невозможности такого перевода лицо подлежит увольнению или освобождению от занимаемой должности, что означает прекращение его полномочий.

Важное дополнение касается признания актов или договоров, принятых или заключенных в ситуации конфликта интересов, недействительными через судебные процедуры.

Изменение законодательства по декларированию активов и имущества

Принятые в 2023 году поправки в сфере декларирования существенно подрывают эффективность антикоррупционных реформ, так как была принята норма о приостановлении положения о публикации деклараций **до 1 января 2025 года**⁴⁷. Что это означает на практике? К сожалению, это означает, что один из эффективных инструментов предупреждения коррупции в госуправлении не работает в полной мере в Казахстане. Общество и СМИ лишены возможности общественного контроля фактов незаконного обогащения государственных служащих. Функции контроля достоверности данных в декларациях остаются только за органами государственных доходов, и запрет на публикацию деклараций будет способствовать множественным нарушениям и злоупотреблению полномочиями. Тот факт, что декларации не публичны и сведения в них являются служебной тайной, подрывает доверие общества к самой процедуре декларирования и снижает качество, скорость и прогресс антикоррупционных реформ в Казахстане.

⁴⁶ Пункт 3 статьи 27 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁴⁷ Пункт 3 статьи 27 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z27>

Рекомендации

1. Вопросы надлежащего регулирования конфликта интересов в публичном и в квазигосударственном секторах, а также вопросы декларирования **не могут быть отложены**, так как они являются эффективными инструментами предупреждения коррупции. Рекомендуется пересмотреть сроки реализации этих задач и мероприятий для их выполнения.
2. Система декларирования для госслужащих в Казахстане имеет **ряд существенных недостатков**, которые рекомендуется устранить в кратчайший срок:
 - 1) Декларация должна быть дополнена сведениями о расходах и, возможно, также сведениями о личных интересах госслужащего (занимаемые должности в других организациях, дополнительная занятость, участие в юридических лицах, не прямой контроль, наличие трастов и т. д.).
 - 2) Обязанность декларирования должна возлагаться также на супругов декларантов и близких родственников.
 - 3) Необходимо создать специальный орган для проверки и верификации деклараций.
 - 4) Необходимо рассмотреть возможность усиления ответственности за нарушение процедуры декларирования.
 - 5) Необходимо решить вопрос с публичностью деклараций — если не для всех категорий госслужащих, то хотя бы для политических служащих это необходимо сделать в обязательном порядке. Публичность деклараций также может распространяться на выборные должности, судей, прокуроров и другие категории госслужащих.
 - 6) Ответственность за незаконное обогащение должна быть введена с обязательным условием возбуждения дела по факту расхождения задекларированных доходов и расходов.
 - 7) Необходимо также пересмотреть ответственность за нарушение процедурных требований предоставления деклараций, а также за предоставление недостоверных или неточных сведений.
3. Управление конфликтом интересов также нуждается в реформировании, поскольку очевидна неэффективность **предусмотренных процедур на практике**:
 - 1) Требуется существенно расширить правовое регулирование либо путем принятия отдельного закона, либо путем внесения изменений и дополнений в законы РК «О государственной службе в Республике Казахстан»⁴⁸ и «О противодействии коррупции».
 - 2) Необходимо ввести декларирование личных интересов для государственных служащих, сотрудников квазигосударственных предприятий, судей, прокуроров, депутатов.
 - 3) Необходимо внедрить электронную систему подачи уведомлений о конфликте интересов.
 - 4) Необходимо разработать комплекс мер по обучению, информированию как сотрудников, так и руководителей госорганов и квазигосударственных предприятий, включая создание перечня типовых ситуаций конфликта интересов.
 - 5) Необходимо внедрить ответственность руководителей за отсутствие надлежащего регулирования конфликта интересов в организации.

⁴⁸ «О государственной службе Республики Казахстан». Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

Сфера оценки 3.

Защита осведомителей (информаторов)

В Казахстане нет специального законодательства по защите информаторов в таком же широком контексте как в США, Великобритании или в Европейском Союзе. Хотя согласно действующему законодательству о противодействии коррупции сведения о лицах, сообщающих о фактах коррупции, приравниваются к государственным секретам⁴⁹, необходимость в более широком и детальном регулировании защиты информаторов в Казахстане продолжает оставаться актуальным вопросом.

Позитивные аспекты

Концепция антикоррупционной политики РК на 2022–2026 годы предусматривает разработку и принятие положений и правовых гарантий информаторам — лицам, раскрывающим информацию о правонарушениях на рабочем месте.

Международные стандарты (УПН ООН, ОЭСР, ГРЕКО) и практика в отношении информаторов (whistleblowers) и процедур по раскрытию информации о правонарушениях на рабочем месте (whistleblowing) предусматривают следующие гарантии:

1. Широкий круг правонарушений, которые могут быть раскрыты, включая коррупционные.
2. Правовые гарантии защиты должны распространяться на все категории работников и работодателей.
3. Информация может быть раскрыта по всем публичным (внешним) и непубличным (внутренним) каналам связи. Информатор может действовать анонимно.
4. Информаторам должна быть предоставлена защита ото всех форм «ответной реакции» со стороны владельцев или работодателей.
5. Информаторы должны быть защищены от привлечения к гражданской или уголовной ответственности за раскрытие информации.
6. Информаторы должны иметь доступ к консультациям, в частности, если ответная реакция после раскрытия информации крайне негативная.
7. Проведение проверки и расследования по сообщенным фактам.
8. Ответственность работодателей в случае увольнения информатора или применения других ответных действий.
9. Обучение и информирование сотрудников о гарантиях и защите информаторов.
10. Доступ к информации и данные о проверках и дальнейших расследованиях.

⁴⁹Пункт 2 статьи 24 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

Сейчас в Казахстане действует только система поощрения лиц, сообщающих о коррупции, при условии вступления в законную силу постановления по административному делу или обвинительного приговора по уголовному коррупционному делу. За раскрытие информации выплачивается сумма от 30 до 100 МПР, в некоторых случаях — 10% от суммы взятки или полученных услуг (если стоимость превышает 1000 МПР). Другая отличительная особенность — сведения об информаторах защищены законом о государственных секретах.

Рисунок 4. Десять ключевых факторов для мотивации к раскрытию информации о коррупции и для защиты информаторов



Области для улучшения

На практике готовность к раскрытию информации о фактах коррупции и других правонарушениях в государственных органах и в организациях квазигосударственного сектора выражают немногие сотрудники. По результатам опроса, проведенного в одной из компаний энергетического сектора (было опрошено 520 сотрудников), большинство опрошенных:

- не имеют опыта раскрытия информации о коррупции и других правонарушениях в компании (97% от числа опрошенных сотрудников), однако демонстрируют готовность сделать это в определенных ситуациях, которые описаны как коррупция или злоупотребление служебными полномочиями;

- при этом для большинства сотрудников важны (1) гарантии сохранения анонимности и конфиденциальности на всех этапах (включая проверки или внутренние расследование), а также (2) гарантии ненарушения работодателям трудовых прав информатора (сокращение должности или зарплаты, расторжение трудового договора, лишение премии или других выплат, отпуска и компенсаций, положенных льгот и т. д.)⁵⁰;
- сотрудники больше доверяют внешним каналам передачи информации, например, горячая линия Антикора 1414, так как большинство опрошенных сотрудников (53%) не уверены или не верят в то, что по результатам сообщения компания инициирует проверку и виновные будут привлечены к ответственности.

Рисунок 5. Результаты опроса сотрудников казахстанской компании квазигосударственного сектора



Также следует отметить и отрицательное отношение к информаторам о нарушениях и коррупции в госорганах и продолжающуюся практику давления, запугивания и увольнения информаторов⁵¹.

Разработка законопроектов по данному вопросу:

В рамках выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, а также ГРЕКО (сводный мониторинг первого и второго раундов) был разработан законопроект о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по противодействию коррупции⁵², который в настоящее время находится на рассмотрении в Мажилисе Парламента РК. В соответствии с данным законопроектом инициатор, Агентство РК по противодействию коррупции предлагает усилить статус лица, сообщающего о коррупции и расширить на таких лиц действие закона «О государственной защите лиц, участвующих в уголовных процессах»⁵³. Предполагается, что данный законопроект начнет действовать со следующего года.

Несмотря на такое серьезное повышение уровня правовых гарантий лицам, сообщаящим о коррупции, проблема с информаторами не решается только принятием данного законопроекта, так

⁵⁰ Информация о результатах опроса доступна по ссылке: <https://forms.office.com/Pages/AnalysisPage.aspx?AnalyzerToken=BXweu2Lgn7UYE05Oq91HvoOJtyCoqXFq&id=OTuh5Py1H0yoQMCrZqrq5RKolufNLjtCplA6zV3Ko-dUNFBHRTMxM01IWEVHUUE0V0wzWE4wUIRQU54u>

⁵¹ «Педагог из Жамбылской области записала видеообращение Токаеву с просьбой пресечь беззаконие в районном образовании». Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/raw/pedagog_iz_zhambylskoj_oblasti_zapisala_videoobraschenie_tokaevu_s_prosboj_presech_bezzakonie_v_rajonnom_obrazovanii

⁵² Проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/14943>

⁵³ «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе», закон Республики Казахстан от 5 июля 2000 года № 72. Документ доступен по ссылке: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000072_

как вопросы защиты трудовых прав и гарантии отсутствия мер возмездия, а также обучения сотрудников и их мотивации к раскрытию информации о фактах нарушения в компании остаются за пределами действия данного закона.

Ситуация немного улучшилась с принятием в начале 2023 года поправок, затрагивающих, в частности, вопросы конфиденциальности и защиты трудовых прав информаторов⁵⁴.

Рекомендации

В целях повышения защищенности информаторов в Казахстане предлагается разработать отдельный закон о правовых гарантиях и защите информаторов или внести дополнения и изменения в статью 24 Закона РК «О противодействии коррупции»:

1. Уточняется, что информация может быть раскрыта как по внутренним, так и по внешним каналам коммуникаций, в том числе анонимно.
2. Гарантируется защита информаторов от увольнения или других форм «возмездия» со стороны работодателя после раскрытия информации, а именно:
 - отстранение от должности, увольнение, или аналогичные меры;
 - понижение в должности или отказ в повышении по службе;
 - передача обязанностей, изменение места работы, снижение заработной платы, изменение рабочего времени, лишение льгот, премий и других выплат;
 - запрет на обучение или повышение квалификации;
 - отрицательная оценка производительности или рекомендация по трудоустройству;
 - наложение или применение любой дисциплинарной меры, выговора или другого наказания, включая денежный штраф;
 - принуждение, запугивание, преследование или буллинг, включая буллинг в социальных сетях;
 - дискриминация, невыгодное или несправедливое обращение;
 - отказ преобразовать временный трудовой договор в постоянный, если у работника имелись законные основания полагать, что ему или ей будет предложена постоянная работа.
3. Гарантируется правовое консультирование информаторов и обучение сотрудников, а также обеспечение гарантий их физической безопасности в случае угроз и других противоправных действий, которые могут последовать после раскрытия информации, а также другие гарантии и меры защиты.

⁵⁴ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции и обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите». Закон Республики Казахстан от 3 января 2023 года № 188-VII ЗРК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000188#z341>

Сфера оценки 4.

Добропорядочность в бизнесе

За прошедший год изменений в законодательстве и практике по внедрению принципов добропорядочности в бизнес-секторе Казахстана не было. Продолжает развиваться институт антикоррупционного комплаенса в компаниях и организациях квазигосударственного сектора, который стал обязательным с 1 января 2021 года⁵⁵. Однако и здесь наблюдаются сложности. В ходе мониторинга антикоррупционных программ и анализ деятельности антикоррупционных комплаенс-служб (далее — АКС) выявлены следующие проблемы, влияющие на эффективность данного механизма противодействия коррупции:

1. **В большинстве компаний и организаций комплаенс-службы созданы формально, только на уровне документов и специальных политик.** В этом случае, антикоррупционные программы не основаны на рисках коррупции и мошенничества, которые имеются в компании, а лишь включают набор общих принципов и правил.
2. **Руководители компаний индифферентны и не вовлечены в процесс реализации антикоррупционной программы.** Мотивация сотрудников в таком случае также снижается.
3. **Основные элементы антикоррупционного комплаенса, которые выполняются на практике:** проверка на добропорядочность третьих лиц, организация каналов для сообщения о фактах коррупции и других правонарушениях в компании, культивирование этических правил и моделей поведения, принятых в компании.
4. **Серьезные проблемы наблюдаются с** (1) защитой информаторов, гарантиями анонимности, конфиденциальности и защитой трудовых прав, отсутствием каких-либо способов возмездия в их отношении; (2) урегулированием конфликта интересов; (3) антикоррупционным обучением и информированием; (4) проведением внутренних проверок в случае сообщения о фактах коррупции и других правонарушениях в компании.

Позитивные аспекты

Безусловно, есть и позитивные моменты, так как все больше и больше компаний квазигосударственного сектора переходят от формализма к реальной реализации антикоррупционных программ, основанных на рисках коррупции в бизнес-процессах компании. Частные компании тоже вовлечены в процесс предупреждения коррупции, однако этот процесс не такой всеобъемлющий и обязательный, как в квазигосударственном секторе.

Другим позитивным аспектом для бизнеса являются дополнительные гарантии отсутствия проверок и избыточного мониторинга их деятельности со стороны различных надзорных и контролирующих структур⁵⁶. Однако при этом по результатам последних исследований вовлеченность в коррупционные схемы и их инициирование со стороны бизнеса составил 36% (данные 2019 года) по сравнению с прошлогодним показателем 49%⁵⁷.

⁵⁵ Пункт 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁵⁶ «Правительство поддержало инициативу НПП». Публикация доступна по ссылке: <https://atameken.kz/ru/news/47612-pravitel-stvo-podderzhalo-iniciativu-npp>

⁵⁷ Информация доступна по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprimatel-skoj-sredy>

В 2022 году были разработаны и приняты поправки, касающиеся работы антикоррупционных комплаенс-служб в компаниях и организациях квазигосударственного сектора.

В частности, определено, что не на всех сотрудников компании или организации могут быть возложены такие функции, что будет разработано типовое положение для комплаенс-служб, а также то, что Агентство РК по противодействию коррупции будет осуществлять координацию и предоставлять методологическую помощь комплаенс-офицерам и сотрудникам комплаенс-служб.

Области для улучшения

Проблемным аспектом по-прежнему остается отсутствие действенных, пропорциональных и эффективных санкций в отношении юридических лиц за коррупцию в соответствии с двумя конвенциями ООН — Конвенцией против коррупции⁵⁸ и Конвенцией против транснациональной организованной преступности⁵⁹. Действующее законодательство Казахстана предусматривает ответственность должностных лиц (не компаний) за:

- коммерческий подкуп⁶⁰;
- дачу взятки⁶¹;
- посредничество во взяточничестве⁶²;
- предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами⁶³ и т. д.

Однако очевидно, что доход от этих незаконных действий получает компания, то есть само юридическое лицо. На практике применение ответственности в отношении юридических лиц практически не реализована. Например, по статье 678 КоАП «Предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами» за 2021 год были возбуждены и рассмотрены всего 2 дела по данной статье.

Другим проблемным аспектом является отсутствие инициатив по противодействию коррупции со стороны бизнеса. Агентством РК по противодействию коррупции зачастую реализует инициативы в отношении публичного и квазигосударственного сектора, обходя частный сектор. Вследствие отсутствия ответственности юридических лиц за коррупцию, антикоррупционные инициативы не реализуются в частном секторе по причине отсутствия достаточной мотивации для этого. Чаще всего меры по предупреждению коррупции ассоциируются у предпринимателей с дополнительными расходами, если только их обязательное внедрение не предусмотрено законом.

В этой связи различные коллективные действия предпринимателей против коррупции были бы эффективным решением для отдельных секторов экономики и индустрии. Например, в секторах

⁵⁸Статья 26 Конвенции ООН против коррупции «Ответственность юридических лиц». Документ доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁵⁹Статья 10 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. Документ доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml

⁶⁰Статья 253 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

⁶¹Статья 367 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

⁶²Статья 368 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

⁶³Статья 678 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

транспорта и логистики, здравоохранения, образования или строительства, где наблюдается высокий уровень совершения коррупционных преступлений, антикоррупционные стандарты могли бы стать определенным ориентиром и инструментом, налагающим обязательства на всех ак государственных, так и частных участников.

Рекомендации

Необходимо внедрить действенные, пропорциональные и эффективные санкции, предупреждающие вовлечение юридических лиц в коррупционные преступления, что станет правовой основой для повышения мотивации бизнеса к внедрению антикоррупционных программ.

Сфера оценки 5. Добропорядочность в сфере государственных закупок

В соответствии со статьей 9 Конвенции ООН против коррупции⁶⁴ страны-участницы обязаны принять меры для снижения риска коррупции в процессе государственных закупок — на всех этапах, в отношении всех сторон (заказчиков и потенциальных поставщиков), а также в отношении всех форм (открытый конкурс, двухэтапные процедуры и т. д.). Кроме этого, стороны обязаны установить эффективный контроль за применением мер по устранению коррупционных рисков как в публичном, так и в частном секторе.

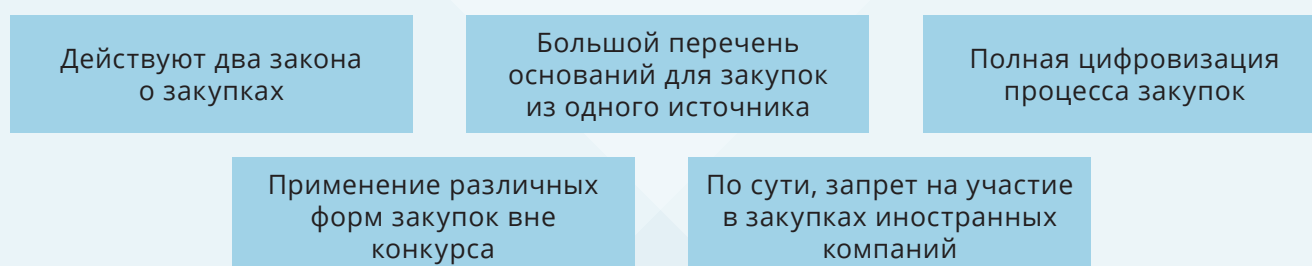
По оценкам Агентства РК по противодействию коррупции сфера государственных закупок остается крайне подверженной коррупции, количество коррупционных правонарушений при госзакупках возрастает (53% в 2021 году), и в 2022 году ситуация не изменилась. Это происходит отчасти из-за недостаточного внедрения антикоррупционных мер и контроля за их реализацией.

Позитивные аспекты

Концепция антикоррупционной политики РК на 2022–2026 годы⁶⁵ предусматривает ряд мер (которые пока остаются не реализованными) по повышению добропорядочности в сфере государственных закупок, в частности:

- сокращение доли закупок из одного источника, которое будет способствовать пересмотру правовых оснований с позиции их целесообразности, в частности, в отношении объектов интеллектуальной собственности, закупок, проводимых в особом порядке и в рамках государственных заданий;
- установление единых требований для государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора, что обеспечит применение унифицированного подхода в регулировании данной сферы;
- пересмотр оснований для закупок и введение целевых индикаторов, которые необходимо достичь посредством бюджетного финансирования;
- качественная цифровизация процесса государственных закупок и т. д.

Рисунок 6. Проблемы регулирования закупок в Казахстане



⁶⁴Статья 9 Конвенции ООН против коррупции. Документ доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁶⁵Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>

Области для улучшения

Сложным аспектом продолжает оставаться двойственность законодательства о закупках. Как известно, в Казахстане приняты и действуют два закона, регулирующие государственные закупки — (1) Закон РК «О государственных закупках»⁶⁶, (2) Закон РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»⁶⁷. Первый закон регулирует закупочные процедуры в государственных органах и коммунальных предприятиях, второй — в некоторых субъектах квазигосударственного сектора. Помимо этого, существуют еще ряд исключений из общих процедур — правила осуществления закупок для Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына»⁶⁸ и его дочерних организаций⁶⁹, а также особый порядок осуществления закупок без использования единого веб-портала⁷⁰.

Такое большое количество законодательных и подзаконных актов, регулирующих закупочные процедуры, приводит на практике к многочисленным нарушениям, коррупции (по данным Агентства РК по противодействию коррупции каждое пятое коррупционное преступление совершается в сфере закупок), непрозрачности и неподотчетности государственных органов и других организаций, компаний, что в результате подрывает доверие к ним.

Рекомендации

Критически важными рекомендациями в сфере государственных закупок являются следующие аспекты:

1. Исключить двойственность регулирования закупочных процедур для различных организаций и компаний и принять один, унифицированный закон, отвечающий стандартам ВТО⁷¹ и ОЭСР⁷² для государственных закупок.
2. Исключить наличие отдельных процедур (правила, особый порядок и т. д.) для отдельных компаний и холдингов.
3. Исключить дублирующие публичные закупки процедуры по распределению бюджетных средств — государственный заказ, закупка социальных и информационных услуг и т. д.
4. Значительно сократить основания для закупок из одного источника (сейчас таких оснований 54⁷³).
5. Обеспечить реализацию всех закупок через один канал — специальный веб-портал, исключив проведение закупочных процедур на бумажном носителе (только электронно).

⁶⁶ «О государственных закупках». Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁶⁷ «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Закон Республики Казахстан от 8 июня 2021 года № 47-VII ЗРК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁶⁸ Фонд «Самрук-Казына» является инвестиционным холдингом, миссия которого заключается в повышении национального благосостояния Республики Казахстан и обеспечении долгосрочной устойчивости для будущих поколений. Информация доступна по ссылке: <https://www.sk.kz/?lang=ru>

⁶⁹ Подпункт 15 статьи 2 закона РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁷⁰ Статья 18 закона РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁷¹ An Agreement on Government procurement by WTO. Документ доступен по ссылке: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

⁷² OECD Public Procurement Toolbox. Информация доступна по ссылке: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/>

⁷³ Пункт 3 статьи 39 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

6. Оптимизировать менеджмент процессов по закупкам, включая оценку достигнутых индикаторов и результатов.
7. Усилить ответственность должностных лиц за нарушение требований при планировании, проведении и оценке эффективности закупок и т. д.

Кроме вышеуказанных рекомендаций, в отчете ГРЕКО о двух раундах мониторинга указано, что «коррупция, связанная с использованием государственных средств, в частности, в сфере государственных закупок, рассматривается как один из наиболее насущных вопросов в казахстане, требующих немедленных и решительных действий, в том числе посредством надлежащего надзора за критериями приемлемости, выявления и предотвращения конфликта интересов и надлежащего выполнения контрактов»⁷⁴.

⁷⁴Параграф 296. Совмещенный первый и второй раунд оценки ГРЕКО по Казахстану. Документ доступен по ссылке: <https://www.coe.int/en/web/greco/kazakhstan>

Сфера оценки 6.

Независимость судебной власти

В Казахстане Президент назначает или играет решающую роль в назначении на все руководящие должности в судебных органах, органах прокуратуры и специализированных антикоррупционных органах, а также в правоохранительных органах в целом. К исключительной компетенции Президента также относится утверждение организационной структуры, штатной численности и положений о функционировании этих органов⁷⁵. В связи с этим казахстанской модели судебной системы могут быть присущи риски связанные с

- зависимостью судейского сообщества от решений Президента, который, по сути, является высшим должностным лицом исполнительной власти;
- усилением контроля исполнительной власти за судебной властью через: 1) систему председателей судов (аналог руководителей госорганов), 2) финансирование судебной системы, 3) необходимость согласования всех проектов документов, принимаемых коллегиально судьями, например, нормативные постановления, направленные на улучшение судебной практики, с другими государственными органами;
- восприятием судебной системы как части государственного аппарата со всеми его пороками — коррумпированность судей и сотрудников аппарата судов, непрозрачность, множественные факты конфликта интересов (родственные связи между судьями и адвокатами, и прокурорами), слабое продвижение этических принципов в судейском сообществе, и т. д.

Более 25 судей были оуждены за коррупцию, начиная с 2015 года по сообщениям Антикора. Анализ правовой статистики показывает, что судьи совершают все виды коррупционных преступлений, и чаще всего это:

- получение взятки (за продвижение по карьерной лестнице, за покровительство и благоприятное решение вопроса в спорах);
- дача взятки (за решение вопросов квалификации, аттестации или перевода в другие суды, а также дача взяток одного судьи другому как посредничество);
- вымогательство и мошенничество;
- служебный подлог;
- злоупотребление должностными полномочиями т. д.

⁷⁵ «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», статья 39. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132. Документ доступен по ссылке: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_#z56

Рисунок 8. Основные коррупционные преступления, совершаемые судьями в Казахстане



Помимо фактов совершения коррупционных преступлений судьями, в коррупцию вовлечены и другие работники судебной системы, а также адвокаты, юридические консультанты и судебные исполнители.

Позитивные аспекты

Позитивные аспекты: (1) снижение зависимости судебной власти от исполнительной власти путем **пересмотра процедуры и суммы государственного финансирования деятельности судов и судей**, а также (2) совершенствование процедуры **аттестации, квалификации и отбора судей**. За последний год 8 судей были уволены в связи непрохождением аттестации или низкими результатами аттестации⁷⁶.

Цифровизация судебного производства в Казахстане является инструментом, который направлен, в том числе, на минимизацию прямого контакта сторон процесса и их представителей с работниками судов и судьями. В этом году, в порядок простого автоматизированного распределения дел включено дополнение об экстерриториальном распределении дел по всей республике с учетом специализации дела и судебной нагрузки⁷⁷.

⁷⁶ «Президент уволил двух судей по отрицательным мотивам». Публикация доступна по ссылке: <https://24.kz/ru/news/policy/item/570635-prezident-uvolil-dvukh-sudej-po-otritsatelnym-motivam>

⁷⁷ Постановление пленарного заседания Верховного Суда Республики Казахстан от 21 апреля 2022 года № 13. «О внесении дополнений в Правила автоматизированного распределения дел в судах». Документ доступен по ссылке: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33542674&pos=5;-109#pos=5;-109

Области для улучшения

В совмещенном отчете по первому и второму раундам оценки⁷⁸, ГРЕКО обратила внимание казахстанских властей на необходимость усиления независимости органов, занимающихся борьбой с коррупцией, в рамках системы соответствующих сдержек и противовесов, что ограничивает всеобъемлющий контроль, осуществляемый высшими политическими или исполнительными государственными органами. Было отмечено, что это касается, в частности, органов прокуратуры и правоохранительных органов, в которых установлена строго определенная иерархию, прямая подчиненность, предусмотренная законом, а их высшие должностные лица подотчетны Президенту. **Отсутствие подлинной независимости и саморегулирования судейского сообщества** — ключевой элемент добропорядочности судей и основная причина частого злоупотребления своими полномочиями с их стороны, включая факты коррупции. Для Казахстана данная проблема стоит по-прежнему очень актуальна.

Отсутствие ответственности за незаконное обогащение — это еще один аспект, который влияет на уровень судейской добропорядочности. Ожидается, что криминализация незаконного обогащения (существенное превышение уровня расходов над доходами) в Казахстане будет реализована в 2022–2023 годах. В этой связи декларации о доходах и имуществе судей и их супругов сегодня не играют большой роли.

Проблемы с декларированием в Казахстане связаны сразу с несколькими аспектами:

- 1) Цель такого декларирования носит все же больше налоговый характер — определить не антикоррупционную, а налогооблагаемую базу — выявить индикаторы незаконного обогащения.
- 2) Декларации не публичны. Сведения, которые включены в них, являются служебной тайной.
- 3) Отсутствует специальный орган для проверки деклараций государственных служащих всех категорий и руководителей компаний квазигосударственного сектора.
- 4) Декларации не охватывают расходы за один тот же период, не везде и не всегда проводится декларирование личных интересов в публичном и квазигосударственном секторах.

Иммунитеты — еще одна проблема, которая связана с независимостью судебной системы и возможностью проведения расследования в отношении судей, включая судей Верховного Суда РК. По существующей сейчас процедуре судья остается судьей вплоть до вынесения обвинительного приговора и на этапе его обжалования. Отстранение от должности происходит только после вступления приговора в силу. Кроме того расширенный иммунитет в отношении некоторых категорий служащих может затруднять на практике проведение следственных действий, включая негласные.

Рекомендации

Что касается независимости судебной власти в Казахстане, ГРЕКО ссылается на рекомендации, сделанные Венецианской комиссией в ее соответствующих заключениях⁷⁹, которые остаются актуальными. Таким образом, подчеркивается, что нынешние механизмы отбора и назначения судей требуют тщательного институционального обзора.

⁷⁸ Параграф 89. Совмещенный первый и второй раунд оценки ГРЕКО по Казахстану. Документ доступен по ссылке: <https://www.coe.int/en/web/greco/kazakhstan>

⁷⁹ Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по Конституционному закону о судебной системе и статусе судей (Заключение № 629/2011 от 17–18 июня 2011 г.). Документ доступен по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e), а также Заключение по Концептуальному документу о реформе Высшего судебного совета (Заключение № 938/2018 от 17 декабря 2018 г. Документ доступен по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)032-e)

Ввиду вышеизложенного ГРЕКО рекомендует принять необходимые законодательные и **практические меры для повышения независимости судебной власти** и предоставить надлежащую функциональную автономию органам прокуратуры и правоохранительным органам, отвечающим за борьбу с коррупцией, а также обеспечить защиту этих органов от любого неправомерного влияния, в том числе со стороны высших политических/исполнительных государственных органов.

Также для повышения добропорядочности судебной системы рекомендуется следующее:

1. Обновление этического кодекса судей и более активное его продвижение в судебском сообществе.
2. Подотчетность судебной системы на всех уровнях обществу.
3. Специальные меры по предупреждению коррупции в судах — обучение и урегулирование конфликта интересов и т. д.

Сфера оценки 7.

Независимость органов прокуратуры

Позитивные аспекты

В конце 2021 года в Казахстане была принята новая Концепция правовой политики до 2030 года⁸⁰, в которой закреплены следующие положения по укреплению независимости прокуратуры. Отмечено, что негативные факторы в сфере уголовного процесса обусловлены прежде всего отсутствием четких критериев разграничения полномочий и зон ответственности между органами досудебного расследования, прокуратуры и суда.

При расследовании коррупционных преступлений это имеет существенное значение, поскольку в Казахстане сразу несколько органов, ведущих досудебное расследование, имеют полномочия вести следствие по коррупционным преступлениям или административным делам. Кроме этого, наблюдается соперничество между следственными органами, которое может приводить к скандалам и проблемам (провокациям, незаконным следственными действиями и т. д.). Как было указано выше, прокуратура и ее независимость влияют на качество надзора за расследованием коррупционных преступлений, при это прокуратура также выступает в качестве на стороне обвинения в уголовных процессах, с одной стороны, но, с другой стороны, сотрудники органов прокуратуры также подвержены коррупции, как и представители правоохранительных органов и судебной системы.

Области для улучшения

Органы прокуратуры, как и судебная система в Казахстане, не является полностью независимым и саморегулируемым профессиональным институтом. Как и в случае с судебной системой, Генеральный Прокурор и прокуроры областей назначаются прямо или косвенно Президентом страны (в последнем случае — с согласия Президента)⁸¹.

Независимость органов прокуратуры имеет такую же ключевую роль для эффективности антикоррупционных реформ, как и независимость судебной власти, так как органы прокуратуры осуществляют публичное обвинение и санкционируют следственные действия в рамках досудебного расследования по делам о коррупции.

За 2022 год изменений в органах прокуратуры Республики Казахстан не происходило. Эта система также зависима от действующего политического режима, не является автономной или независимой.

⁸⁰ «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года», Указ Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>

⁸¹ «О прокуратуре». Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI. Пункт 2 статьи 3 «Прокуратура осуществляет свои полномочия на принципах законности, независимости от других государственных органов, должностных лиц и подотчетности лишь Президенту Республики Казахстан». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081>

Рекомендации

Вопросы усиления независимости органов прокуратуры, как и судебной власти, также отражены в рекомендациях совмещенного отчета ГРЕКО (первый и второй раунды) по Казахстану, который был обнародован летом 2022 года. Помимо вопросов усиления независимости рекомендации по разграничению полномочий всех органов, ведущих расследование по делам о коррупции, а также их специализации и предупреждению коррупции внутри органов прокуратуры, также остаются актуальными.

Сфера оценки 8.

Специализированные антикоррупционные институты

В Казахстане досудебное расследование по коррупционным делам уполномочены вести сразу несколько органов — Агентство РК по противодействию коррупции, МВД РК, КНБ РК, Агентство финансового мониторинга РК и органы прокуратуры. Несмотря на то, что такое распределение полномочий и большое количество органов, ведущих досудебное расследование по делам о коррупции, кажется полезным, на практике возникает конкуренция между этими органами и зачастую отмечается недостаток специализации.

Позитивные аспекты

В Национальном докладе о противодействии коррупции в РК за 2021 год отмечается динамика расследований по каждому из уполномоченных органов⁸².

Таблица 3. Вклад правоохранительных и специальных государственных органов

Субъект	2020 год	2021 год	Динамика
Антикоррупционная служба	1632	1037	-37%
Министерство внутренних дел	371	326	-12%
Комитет национальной безопасности	89	72	-19%
Органы прокуратуры	78	68	-13%
Служба экономических расследований	21	53	+152%

В 2022 году значительных изменений по данному индикатору не произошло: количество органов, ведущих расследование не сократилось, каких-либо дополнительных мер по их специализации не применялось или об этом не заявлялось публично. Однако Агентство РК по противодействию коррупции признает важность сотрудничества с международными институтами по вопросам возврата похищенных активов (для чего было создано Управление финансовых расследований), поиска и возврата активов. «Деятельность специально созданного подразделения нацелена на установление фактов незаконного обогащения физических и юридических лиц, источников получения денег и других ценностей, проверку фактической принадлежности имущества, в т.ч. арестованного, а также их причастности к противоправным средствам», говорится в сообщении Агентства РК по противодействию коррупции⁸³.

Области для улучшения

Признается факт того, что расследование по коррупционным преступлениям не всегда проводится безупречно, многие дела возвращаются на доследование, есть проблемы с доказательствами,

⁸²Национальный доклад о противодействии коррупции в Казахстане за 2021 год, стр. 4. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/283483?lang=ru>

⁸³«Антикор рассказал об инструментах возврата активов». Публикация доступна по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/449560?lang=ru>

провокациями взятки, нарушением правил проведения негласных следственных действий. Все это отражается в приговорах по уголовным делам, однако на практике изменения не заметны.

Есть необходимость в специализации сотрудников органов, ведущих досудебное расследование по делам о коррупции. Наличие большого количества таких органов уже само по себе является благоприятным фактором для коррупции. Так, в 2021 году был осужден сотрудник Антиторрупционной службы по Актюбинской области за подстрекательство к даче взятки предпринимателем⁸⁴.

Кроме этого, нет специализированных подразделений в судебной системе и в органах прокуратуры, в основном, для рассмотрения дел высокоуровневой и политической коррупции.

Рекомендации:

По вопросу создания и деятельности специализированных антикоррупционных институтов:

1. Провести специализированное обучение сотрудников органов, ведущих досудебное расследование, по вопросам проведения финансовых расследований параллельно с расследованиями уголовных дел, а также по вопросам возврата похищенных активов и экстрадиции виновных лиц.
2. Усилить и систематизировать координацию между правоохранительными органами для обеспечения эффективности финансовых расследований, а также обеспечить систематическое применение на практике существующих правовых положений, касающихся юрисдикции по расследованию дел о коррупции между различными правоохранительными органами, которые отдадут приоритет тем, кто специализируется на борьбе с коррупцией⁸⁵.
3. Рассмотреть возможность создания специальных подразделений в органах прокуратуры, судах, расследующих дела о коррупции, а также в Агентстве финансового мониторинга — подразделения, которое могло бы специализироваться на проведении финансовых расследований, возврате похищенных активов и экстрадиции лиц, признанных виновными в коррупции.

⁸⁴ «Сотрудник Антикора получил 12 лет колонии в Актюбинской области», 14 мая 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://tengrinews.kz/crime/sotrudnik-antikora-poluchil-12-let-kolonii-aktyubinskoy-437351/>

⁸⁵ Рекомендации ГРЕКО, совмещенный отчет за первый и второй раунды, страницы 83–84. Документ доступен по ссылке: <https://rm.coe.int/grecoeval1-2rep-2021-1-final-rus-evaluation-report-kazakhstan-public/1680a6e774>

Сфера оценки 9.

Привлечение к ответственности за коррупционные преступления

Январские события 2022 года все чаще и чаще связывают с системной коррупцией в стране и безнаказанностью высших должностных лиц и топ-менеджеров⁸⁶.

Области для улучшения

Тем не менее за последний год наблюдается беспрецедентно «мягкое» отношение к лицам, в частности, к высокопоставленным чиновникам, признанным виновными в совершении коррупционных преступлений:

- все чаще и чаще вместо реального срока наказания применяется либо штраф⁸⁷, либо ограничение свободы⁸⁸;
- реальный срок наказания заменяется или смягчается по мере его отбытия⁸⁹;
- практически не применяется конфискация имущества, за исключением суммы взятки, например;
- при расследовании по уголовному делу не проводится параллельное финансовое расследование;
- активы во время уголовного расследования могут быть выведены за пределы Казахстана и быть интегрированы в экономику других юрисдикций, их поиск, заморозка и процесс возврата похищенных активов занимает долгое время, если вообще возможны;
- часто фигуранты коррупционных дел покидают Казахстан и их экстрадиция занимает долгое время.

Также наблюдается тенденция избежания уголовного наказания со стороны высокопоставленных чиновников и топ-менеджеров компаний квазигосударственного сектора, что со стороны выглядит как обмен на возврат активов — акций, денег и другого капитала в бюджет или государству. И несмотря на все же имеющиеся факты реального наказания бывших чиновников⁹⁰, реальный срок лишения их свободы в итоге смягчается или заменяется другими видами наказаний, не связанными с лишением свободы.

⁸⁶ «Президент: Системная коррупция стала спусковым крючком январских потрясений». Публикация доступна по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/prezident-sistemnaya-korrupciya-stala-spuskovym-kryuchkom-yanvarskih-potryasenij>

⁸⁷ «На семь млн тенге оштрафовали чиновника в Уральске за взятку». Публикация доступна по ссылке: <https://ru.sputnik.kz/20220905/na-sem-mln-tenge-oshtrafovali-chinovnika-v-uralske-za-vzyatku-27307927.html>

⁸⁸ «Суд в Казахстане приговорил экс-министра здравоохранения Елжана Биртанова и его зама Олжаса Абишева к 5 и 4 годам ограничения свободы». Публикация доступна по ссылке: <https://www.currenttime.tv/a/sud-v-kazahstane-prigovoril-elzhana-birtanova/32105538.html>

⁸⁹ «Приговоренный к 4 годам заключения бывший вице-министр финансов вышел на свободу через 2,5 месяца». Публикация доступна по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/prigovoryonnyi-k-4-godam-zaklyuceniya-byvsii-vice-ministr-finansov-vysel-na-svobodu-cerez-25-mesyacav>

⁹⁰ «Кайрата Сатыбалды приговорили к шести годам лишения свободы». Публикация доступна по ссылке: <https://rus.azattyq.org/a/32052471.html>

Рисунок 9. Проблемы уголовного преследования за коррупцию

Применение штрафа вместо лишения свободы в качестве наказания за совершение коррупционных преступлений

- Исходя из судебных приговоров, чаще всего судьи при рассмотрении дел о коррупции назначают в качестве наказания штрафы, а не лишение.
- Уплачиваются ли штрафы — точной информации нет.
- Штрафы назначаются как при незначительном, так и значительном ущербе.

Реальный срок заменяется наказанием, не связанным с ограничением или лишением свободы

- Неотбытый срок наказания по делам о коррупции заменяется штрафами при условно-досрочном освобождении от наказания.
- Запрет на условно-досрочное освобождение от наказания ввели только для особо тяжких и тяжких преступлений, а их совершается очень мало согласно данным общей правовой статистики по коррупционным делам.

Применение конфискации чаще всего ограничивается лишь конфискацией самой взятки

- Конфискуется только сама взятка, а предметы, способствующие получению взятки, или имущество, приобретенное на преступные доходы, не конфискуются. Для этого нужно проводить параллельное финансовое расследование, что затруднено, в частности, если активы выведены и легализованы в другой юрисдикции.

Позитивные аспекты

В Концепцию антикоррупционной политики РК на 2022–2026 годы включены вопросы, **связанные с криминализацией незаконного обогащения** (и, соответственно, изменением процедуры декларирования доходов государственных служащих и проверки этих деклараций для выявления индикаторов незаконного обогащения), вопросы **снятия правовых иммунитетов** от ответственности за совершение коррупционных преступлений и, соответственно, **судебное преследование**.

Рекомендации

1. **Криминализовать незаконное обогащение, а также предложение и обещание взятки в 2022 году.** Это потребует пересмотра всей системы декларирования доходов и имущества государственных служащих и должностных лиц в организациях квазигосударственного сектора.
2. **Обеспечить разработку индикаторов и процедур для проверки деклараций** с целью выявления фактов незаконного обогащения.
3. **Снять иммунитеты** от преследования за коррупционные преступления и, соответственно, **провести необходимое досудебное и судебное расследование фактов системной коррупции.**
4. **Проводить регулярное обучение** государственных служащих по вопросам декларирования и противодействия коррупции посредством специальных курсов послевузовского образования (курсы повышения квалификации), так и в рамках высшего образования.
5. **Пересмотреть правовые рамки антикоррупционного декларирования доходов и имущества** государственных служащих и приравненных к ним лиц, и практику его реализации, а именно вопросы публичности деклараций топ-руководителей, наличие специального органа для проверки деклараций и т. д.
6. **Ратифицировать антикоррупционные конвенции (ОЭСР и Совета Европы) и соглашения,** обеспечивающие проведение эффективной работы по возврату похищенных активов и имущества в Казахстан и использования их в интересах общества. Данная мера должна

быть принята безотлагательно, а не в конце 2026 года, как это планируется в недавно принятой Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы.

7. **Расширять возможности неотвратимости и серьезности наказания за коррупцию.** Например, введение кратных штрафов в качестве меры наказания за дачу и получение взятки критикуется мониторинговыми группами. Или возможность выйти из мест лишения свободы раньше назначенного срока, используя процедуру условно-досрочного освобождения. Иногда это выглядит как некая уступка лицам, виновным в коррупции, что также не способствует осознанию серьезности наказания за коррупцию и провоцирует еще больше коррупционных схем. Данные вопросы требуют серьезной проработки и внесения соответствующих изменений как в законодательство, так и в практику применения мер ответственности за коррупцию. Но однозначно наказание не должно стать «легкой прогулкой» для лиц, уличенных в коррупционных схемах.
8. **Рассматривать конфискацию преступных доходов и имущества, приобретенного на них, как меру ответственности и использовать ее на практике.**
9. **Более эффективно взаимодействовать с международными институтами для экстрадиции лиц, виновных в коррупции.**

