

 COMPLIANCE

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ

ПУБЛИЧНЫЙ СЕКТОР

СООТВЕТСТВИЕ ИНДИКАТОРАМ ОЭСР
В РАМКАХ ВЫПОЛНЕНИЯ СТАМБУЛЬСКОГО
ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ
С КОРРУПЦИЕЙ

2021

 **KazBar**

 **LPRC**
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ

ПУБЛИЧНЫЙ СЕКТОР

**СООТВЕТСТВИЕ ИНДИКАТОРАМ ОЭСР
В РАМКАХ ВЫПОЛНЕНИЯ СТАМБУЛЬСКОГО
ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ
С КОРРУПЦИЕЙ**

**Алматы
2021**

Антикоррупционные реформы в Казахстане. Публичный сектор. Соответствие индикаторам ОЭСР в рамках выполнения стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. 2021 – Алматы, 2021 — 44 страницы.

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

1. Введение. Изменения в антикоррупционном законодательстве и практике по превенции коррупции в публичном секторе в Казахстане	4
2. Соответствие индикаторам ОЭСР по выполнению Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией	6
2.1. Индикатор 1. Антикоррупционная политика	6
2.2. Индикатор 2. Конфликт интересов	9
2.3. Индикатор 3. Декларирование активов и имущества	11
2.4. Индикатор 4. Защита информаторов	16
2.5. Индикатор 5. Независимость судебной власти	19
2.6. Индикатор 6. Независимость прокуратуры.....	23
2.7. Индикатор 7. Честность в секторе государственных закупок.....	24
2.8. Индикатор 8. Деловая честность	28
2.9. Индикатор 9. Судебное преследование за коррупционные преступления	30
2.10. Индикатор 10. Обеспечение ответственности юридических лиц.....	32
2.11. Индикатор 11. Восстановление доходов от коррупции и управление ими.....	35
2.12. Индикатор 12. Расследование и судебное преследование коррупции на высоком уровне	37
2.13. Индикатор 13. Специализированные следственные и прокурорские органы.....	38
3. Общие и специальные рекомендации	40

1. Введение. Изменения в антикоррупционном законодательстве и практике по превенции коррупции в публичном секторе в Казахстане

В 2020–2021 году антикоррупционные реформы в Казахстане продолжились и перешли на новый уровень, однако ряд факторов продолжает оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на антикоррупционные меры в стране. Среди факторов, оказавших положительное воздействие на скорость и качество реформ, можно выделить следующие:

1. присоединение Казахстана к ГРЕКО¹ и первый мониторинговый визит в страну²;
2. повышение рейтинга страны³ в Индексе восприятия коррупции;
3. разработаны планы по разработке новой стратегии антикоррупционных реформ до 2026 года⁴;
4. начало пятого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией⁵.

В 2020–2021 году были приняты новые акты и поправки в сфере антикоррупционного законодательства. В частности:

1. принят Закон РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»⁶;
2. приняты поправки в Закон РК «О противодействии коррупции» в отношении **дополнительных ограничений для государственных служащих** (запрет на владение банковскими счетами в зарубежных банках), усилены меры уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений (отмена возможности условно-досрочного освобождения для осужденных за коррупционные преступления⁷;
3. начали действовать требования по обязательному созданию **антикоррупционных комплаенс-служб на предприятиях квазигосударственного сектора**⁸ и внедрены

¹ Казахстан вступил в ГРЕКО. Публикация доступна по ссылке: <https://acca.media/2011/kazakhstan-vstupil-v-greko/>

² Эксперты Совета Европы впервые оценивают антикоррупционную систему Казахстана. Публикация доступна по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/254378?lang=ru>

³ Рейтинг Казахстана в Индексе восприятия коррупции Transparency International. Данные исследования доступны по ссылке: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/kaz>

⁴ Проект Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁵ Вся информация о методологии, индикаторах и программе пятого раунда мониторинга доступна по ссылке <https://www.oecd.org/corruption/acn/>

⁶ Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» от 8 июня 2021 года. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁷ Статья 14-1 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁸ Статья 16 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

меры превенции в соответствии с **Методическими рекомендациями** Агентства РК по противодействию коррупции⁹;

4. кроме того, введена **персональная ответственность первых руководителей за коррупцию подчиненных**¹⁰. Как и в 2020 году¹¹, в 2021 году¹² отмечаются факты отставок первых руководителей за доказанные факты коррупции подчиненных;
5. введено всеобщее декларирование доходов и имущества граждан, включая госслужащих, судей и т. д.¹³

С начала 2021 года ведется активная работа по разработке стратегического плана антикоррупционных реформ на среднесрочную перспективу – ближайшие 4 года. Разработана новая **концепция антикоррупционных реформ до 2022–2026 года**. В настоящее время проект концепции и план действий по ее реализации находятся на этапе публичных обсуждений¹⁴.

Указанные выше изменения подробно обсуждаются далее, в соответствующих тематических разделах обзора. Структура обзора соответствует **ключевым индикаторам**¹⁵, применяемым мониторинговой группой ОЭСР в рамках пятого раунда мониторинга по выполнению рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Данные индикаторы охватывают все сферы антикоррупционных реформ и все элементы превенции – от антикоррупционной политики, соответствующей международным стандартам и обязательствам страны, как участницы **Конвенции ООН против коррупции**¹⁶, до вопросов их применения на практике, включая все элементы превенции и требования к антикоррупционному органу страны.

Задача данного обзора – проанализировать изменения и тенденции антикоррупционных реформ в Казахстане за период с 2020 по 2021 г., положительные и отрицательные факторы, воздействующие на них, и оценить предложенные стратегию и тактику борьбы с коррупцией на ближайшие четыре года. Каждый индикатор описан с точки зрения изменений за последний год, его влияния на качество и скорость, эффективность и продуктивность антикоррупционных реформ, а также значимости этих изменений для дальнейшего прогресса.

Обзор завершается общими и специальными рекомендациями по выбранным индикаторам, которые будут направлены не только уполномоченному государственному органу в сфере противодействия коррупции в Казахстане, но и международным организациям в этой сфере.

⁹ Методические рекомендации по организации института антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора, утверждены приказом председателя Агентства РК по противодействию коррупции 31 декабря 2020 года. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/111688?lang=ru>

¹⁰ Статья 60 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в РК». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

¹¹ «Из-за коррупционных правонарушений подчиненных в отставку подали 3 акима». Kazakhstan Today, 14 июля 2020 года. Публикация доступна по ссылке: https://www.kt.kz/rus/society/iz-za_korrupsionnyh_pravonarusheniy_podchinennyh_v_otstavku_1377902045.html

¹² «Замакима Западно-Казахстанской области освобожден от должности за коррупцию подчиненного». Интернет-журнал Vlast.kz 11 октября 2021 года, <https://vlast.kz/novosti/47032-zamakima-zapadno-kazahstanskoj-oblasti-osvobozden-ot-dolznosti-za-korrupciu-podcinennogo.html>

¹³ «Всеобщее декларирование: какие сведения будут обязаны предоставить казахстанцы» Forbes. Kz 1 января 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://forbes.kz/finances/finance/vseobschee_deklarirovanie_kakie_svedeniya_budut_obyazanyi_predostavit_kazahstantsyi/

¹⁴ Проект Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. План действий по реализации концепции. Документы доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

¹⁵ Key Performance Indicators. Более подробная информация представлена по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/Istanbul-Anti-Corruption-Action-Plan-5th-Round-Monitoring-Pilot-Performance-Indicators-OECD-Anti-Corruption-Network-for-Eastern-Europe-and-Central-Asia.pdf>

¹⁶ Конвенция ООН против коррупции. Документ доступен по ссылке: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

2. Соответствие индикаторам ОЭСР по выполнению Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

2.1. Индикатор 1. Антикоррупционная политика

Основным документом, определяющим стратегию противодействия коррупции в стране, является **Антикоррупционная стратегия РК на 2015–2025 годы**¹⁷. Периодически в нее вносятся изменения или дополнения, однако это не меняет ее сути – она слабо отражает ситуацию с коррупцией в стране, фокусируется, в основном, на превенции коррупции в публичном секторе и практически не содержит плана действия для превенции коррупции в бизнесе и квазигосударственном секторе. Стратегия не основывается на данных исследований¹⁸, которые демонстрируют, насколько прочно срослись бизнес и коррупция, насколько прочно вовлечены предприниматели в коррупционные схемы, насколько часто и при решении каких вопросов, решении бытовых проблем или получении государственных услуг население сталкивается с коррупцией¹⁹. Соответственно, данной стратегии не хватает реальных KPI (здесь и далее – ключевые показатели эффективности) для измерения прогресса и для реального улучшения ситуации.

Необходимость разработки нового проекта была вызвана расширением международного сотрудничества, в первую очередь, присоединением Казахстана к ГРЕКО, что требует установления абсолютно новых целей, задач, разработки новых подходов, в том числе конкретных KPI, для реализации антикоррупционных реформ. Проект **Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы**²⁰ разработан в качестве ответа на эти вызовы.

Проект фокусируется на актуальных проблемах антикоррупционных реформ, таких как:

- превенция коррупции должна фокусироваться не только на публичном секторе, но и охватывать квазигосударственный и частный секторы экономики, а также судебные и правоохранительные органы, где коррупция, к сожалению, еще не искоренена;
- анализ отрицательного влияния государственного предпринимательства (квазигосударственного сектора) на ситуацию с коррупцией – дублирование функций, бюджетное финансирование, отсутствие прозрачности в процессе распределения бюджетных средств и других ресурсов, нарушения в процессе государственных закупок;
- отдельный анализ законодательства и практики процесса государственных закупок. Сфера закупок до сих пор остается одной из самых коррупциогенных.

¹⁷ Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы, утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

¹⁸ Специальный обзор по коррупции в деловой среде, 2019, Национальная палата предпринимателей. Данные исследования доступны по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-srede>

¹⁹ Мониторинг состояния коррупции, 2020 год, Транспаренси Казахстан. Данные исследования доступны по ссылке: <http://tikazakhstan.org/monitoring-sostoyaniya-korrupsii-v-kazahstane/>

²⁰ Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

В 2020 году **доля государственных закупок в общей сумме бюджетных расходов составляла 35%, т. е. 7% в структуре ВВП Казахстана**, что демонстрирует существенное экономическое влияние на рынок. Такой оборот бюджетных средств усиливает коррупционную привлекательность системы государственных закупок. Каждое **пятое коррупционное преступление совершается в данной сфере**²¹.

В число проблем в сфере госзакупок входит и то, что **«доля прямых закупок из одного источника все еще высокая (54% в среднем за 2018–2020 годы)»**²². Действительно, Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» определяет более 40 оснований для закупки способом из одного источника²³. Другая проблема – **использование бумажного формата закупочных процедур вместо электронного**, что резко снижает возможность общественного мониторинга и мониторинга СМИ за такими процедурами. Частой причиной коррупции остается **подписание фиктивных актов** оказанных услуг/выполненных работ.

Отмечается **формализм при реализации многих мер превенции в публичном секторе**. Например, очевидно, что **управление конфликтом интересов** не является повсеместной практикой. Об этом свидетельствует нулевое количество поданных уведомлений о конфликте интересов. Можно сделать вывод, что высокий уровень контроля над коррупцией, который пока не достигнут, так как культура добропорядочности и «скрининг» государственным служащим собственной ситуации для определения ее как конфликта интересов, а также меры по предотвращению таких ситуаций практически отсутствуют. Другой пример из проекта новой политики (стратегии) – это пессимизм в отношении результатов внутренней оценки коррупционных рисков, которые не стали «фактором, сдерживающим коррупцию», а также равнодушное отношение к выполнению внешних рекомендаций по оценке коррупционных рисков.

Меры, которые проект концепции предлагает внедрить для улучшения ситуации с коррупцией в стране, следующие²⁴:

- 1) **формирование добропорядочного общества** – через постоянное обучение, введение реестра коррупционеров, повышение добропорядочности государственного аппарата, системные меры по противодействию коррупции в образовательной сфере, в бизнесе; регулирование лоббистской деятельности и т. д.;
- 2) **исключение возможностей для коррупции** – цифровизация бизнес-процессов, улучшение законодательства о госзакупках – исключение оснований для закупки из одного источника, изменение процедур принятия решений о приватизации и управлении госимуществом, развитие медиативных форм решения споров без обращения в суды и т. д.;
- 3) **обеспечение неотвратимости ответственности** – работа по возвращению активов, криминализация торговли влиянием, обещания и предложения взятки, незаконное обогащение, развитие института финансовых расследований и т. д.;

²¹ Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

²² Здесь же

²³ Статья 39 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

²⁴ План действий по выполнению Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

- 4) **вовлечение гражданского общества в противодействие коррупции** – усиление роли гражданского общества через формы общественного контроля и СМИ посредством развития института антикоррупционного журналистского расследования;
- 5) **обеспечение эффективного мониторинга реализации антикоррупционной политики** – повышение правовых гарантий для лиц, сообщивших о коррупции – защита трудовых прав, гарантия конфиденциальности информации о заявителе и об оказанном им содействии; освобождение от ответственности за разглашение охраняемой законом информации при сообщении о фактах коррупции и т. д.;
- 6) **дальнейшее совершенствование деятельности уполномоченного органа по противодействию коррупции** – усиление координирующей роли антикоррупционной службы в деятельности антикоррупционных комплаенс-служб, «перезагрузка» института уполномоченных по этике с усилением их антикоррупционного потенциала и т. д.

План действий предполагает также ратификацию двух международных документов – **Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы**²⁵ и **Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок**²⁶. Новая стратегия антикоррупционной политики отличается от действующего документа более широким охватом, включением вопросов, которые раньше не рассматривались, например, по квазигосударственному сектору, роли журналистских антикоррупционных расследований и вкладу общества в процесс искоренения коррупционных проявлений. Проект предлагает введение ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, криминализацию незаконного обогащения, предложения или обещания взятки и т. д. Конечно, эти рекомендации были отражены многократно в различных отчетах международных организаций и мониторинговых групп, однако до сих пор не были выполнены.

Сроки выполнения различных мероприятий плана – с 2022 по 2026 год, при этом реализация наиболее важных мероприятий, например, мер по усилению ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, отложена до 2023 года.

Другой важный момент – необходимо обратить внимание на концепцию после всех стадий публичного обсуждения и обсуждения с госорганами. Скорее всего, сама концепция, KPI и план мероприятий существенно изменятся, как это бывало не раз, и многие прогрессивные предложения, такие как, введение ответственности юридических лиц за коррупцию, криминализация незаконного обогащения, обещания взятки и т. д., снятие иммунитетов, ратификация международных антикоррупционных конвенций ОЭСР и ГРЕКО и т. д., потенциально могут быть исключены.

В случае если проект концепции не изменится существенно впоследствии и будет принят в таком виде, это безусловно окажет позитивное воздействие на качество, скорость и эффективность антикоррупционных реформ в Казахстане. Однако, если сам проект концепции и план действий будут сокращены, минимизированы, лишены конкретики (расплывчатая формулировка конкретных рекомендаций), изменены KPI, выполнение конкретных задач будет отложено на более долгий срок и т. д., то результат реализации этой стратегии, по нашему мнению, не будет впечатляющим.

Сейчас данный проект находится на этапе публичного обсуждения в Казахстане²⁷. Концепцию планируется принять до конца года с вводом в действие с 2022 года.

²⁵ Criminal Law Convention. Документ доступен по ссылке: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=173>

²⁶ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Документ доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

²⁷ Агентство РК по противодействию коррупции презентовало предпринимательскому сообществу проект Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы, Антикор. Публикация доступна по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/277034?lang=ru>

2.2. Индикатор 2. Конфликт интересов

В 2020–2021 году в отношении института управления конфликтом интересов прогресс не наблюдается ни в части законодательных реформ или инициатив, ни в применении этого института на практике. Причины, как нам видится, следующие:

- действующим законодательством не предусматривается значительных мер по регулированию данного процесса²⁸;
- государственные служащие не знают и не понимают сути это института, не владеют процедурами по разрешению конфликта интересов на практике, не обладают достаточными методическими рекомендациями²⁹. Образовательные программы и обучающие мероприятия по этому вопросу отсутствуют;
- в государственных органах функции управления конфликтом интересов косвенно закреплены за уполномоченными по этике³⁰, показатели по разрешению конфликта интересов включены в форму отчетности³¹, однако на практике институт не развивается;
- руководители государственных органов не осведомлены о важности эффективного управления конфликтом интересов, несмотря на то, что введена персональная ответственность руководителей государственных органов за доказанную коррупцию подчиненных³²;
- отсутствует какая-либо ответственность (дисциплинарная или административная) за нарушение требований и процедур по конфликту интересов, предусмотренная Законом РК «О противодействии коррупции».

Со слов уполномоченных по этике, практически ни в одном государственном органе вопросу предупреждения конфликта интересов не уделяется особого внимания, возможно, по вышеуказанным причинам, возможно, из-за отсутствия методической и консультативной помощи. Однако сейчас, как нам видится, наиболее подходящее время для усиления функций по управлению конфликтом интересов для уполномоченных по этике, разработки методических пособий и обучающих программ как для сотрудников, так и для уполномоченных по этике и руководителей.

Эффективное управление конфликтом интересов, как мера превенции коррупции в публичном секторе, имеет важное значение, так как учит государственных служащих ситуативно определять и идентифицировать конфликт интересов, то есть ситуации, в которых приоритет личных интересов начинает доминировать над общественным и возникает соблазн получения личной выгоды, используя должностные полномочия или обязанности. При этом ситуация конфликта интересов не является коррупцией и не влечет наказания, однако требует пристального внимания к ней исключительно по причине тонкости грани перехода на другую стадию, когда государственный служащий уже принял решение об использовании своей экономической ренты

²⁸ Статья 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z166>. Плюс к этому, Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан содержит положение о конфликте интересов – подпункт 8) статьи 5 – «не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, государственных служащих и иных лиц при решении вопросов личного характера». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

²⁹ Методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан (Министерство по делам государственной службы Республики Казахстан, 2016). Документ доступен по ссылке: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34978142#pos=14;-58

³⁰ Положение об уполномоченном по этике, утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

³¹ О некоторых вопросах деятельности уполномоченных по этике, приказ и.о. Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 4 августа 2017 года № 15. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015534>

³² Статья 60 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

и находится в стадии экономического расчета – выгодна или не выгодна та или иная коррупционная сделка, какое наказание может последовать и т. д. Особенно это актуально сейчас, и особенно для Казахстана, где введена персональная ответственность в виде отставки руководителей госорганов за доказанную коррупцию подчиненных³³. Важность своевременного выявления ситуации конфликта интересов и ее оперативное разрешение могут стать фактором снижения количества коррупционных правонарушений в конкретном госоргане.

Проекты³⁴ концепции и плана действий предусматривают следующие меры по реформированию этого института (срок исполнения по обоим документам – 4-ый квартал 2022 года):

1. регламентация выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе и в квазигосударственном секторе;
2. индивидуальная профилактическая работа с государственными служащими, занимающими должности с высокими коррупционными рисками;
3. внедрение обязательного антикоррупционного обучения при поступлении на службу и повышении квалификации;
4. «перезагрузка» института уполномоченных по этике с усилением их антикоррупционного потенциала.

Рисунок 1. Схема управления конфликтом интересов в публичном секторе

Государственные служащие	Ситуативное определение конфликта интересов и уведомление о нем. Знание процедур и мер ответственности за нарушение процедуры разрешения КИ
	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные служащие имеют теоретическую подготовку по вопросу конфликта интересов – знают законодательные основы, умеют разделять общественные и личные интересы, умеют ситуативно определять конфликт интересов. • Государственные служащие владеют практическими навыками уведомления о ситуации конфликта интересов – знают как, куда и по какой форме, через какие каналы отправить уведомление о конфликте интересов, осведомлены о мерах по разрешению КИ.
Руководители	Оперативное и эффективное разрешение конфликта интересов и постоянный контроль за управлением конфликтом интересов в организации
	<ul style="list-style-type: none"> • Руководители осуществляют контроль за общим процессом управления конфликтом интересов в организации. • Руководители вместе с уполномоченными сотрудниками оперативно и эффективно урегулируют конфликтные ситуации.
Уполномоченные по этике	Методическая и консультативная помощь сотрудникам по ситуативному определению КИ и уведомлению о нем. Содействие руководителю в разрешении КИ
	<ul style="list-style-type: none"> • Ответственные сотрудники оказывают постоянную методическую помощь или своевременно консультируют государственных служащих по вопросам возникновения, идентификации и разрешения конфликта интересов. • Помогают моделировать практические случаи (перечень типовых ситуаций), в которых может возникнуть конфликт интересов, и предлагают способы их разрешения в своей организации.

³³ Статья 60 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в РК». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

³⁴ Концепция антикоррупционной политики (проект) на 2022–2026 годы и План действий по выполнению Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документы доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

Принятие проекта концепции и плана действий без изменений и сокращений будет способствовать тому, что госслужащие начнут эффективно пользоваться этим инструментом для снижения рисков коррупции, собственного наказания, а руководители начнут придавать больше внимания процедуре разрешения конфликта интересов как возможности исключения риска собственной отставки. Роль уполномоченных по этике в этом вопросе также важна.

В случае усиления их «антикоррупционного потенциала», уполномоченные по этике получают возможность проводить постоянное обучение, информирование и консультирование госслужащих по вопросам конфликта интересов, разбирая и решая практические случаи, что обеспечит постепенное увеличение количества уведомлений о конфликте интересов от госслужащих (Рисунок 1).

2.3. Индикатор 3. Декларирование активов и имущества

С 1 января 2021 года в Казахстане введено декларирование активов и имущества государственных служащих в качестве первого этапа модели всеобщего декларирования³⁵. Декларирование имущества и доходов как индикатор выявления незаконного обогащения госслужащих – эффективный антикоррупционный инструмент, но только в том случае, если он направлен именно на выявление индикаторов незаконного обогащения в виде имущества, активов, доходов, которые были приобретены или получены госслужащим или его близкими за определенный период, и сопоставление их стоимости с официальными доходами госслужащего и его родственников. Все иные цели – например, установление объекта налогообложения и т. д., не являются антикоррупционными целями и, соответственно, могут исказить картину или не предоставлять данных об индикаторах незаконного обогащения государственных служащих.

Закон РК «О противодействии коррупции» рассматривает антикоррупционное декларирование доходов и имущества государственных служащих (и несколько категорий приравненных к ним лиц) как меру финансового контроля³⁶ и устанавливает требования к типам декларации (декларация об активах и обязательствах, декларация о доходах и имуществе), сроках и способах подачи декларации, а также к тому, что именно должно быть задекларировано и кто подает декларации.

Какое имущество и доходы подлежат декларированию³⁷?

Имущество, по которому права и (или) сделки подлежат государственной или иной регистрации в компетентном органе иностранного государства в соответствии с законодательством иностранного государства:

- недвижимое имущество, земельные участки и (или) земельные доли, воздушные и морские суда, суда внутреннего водного плавания, суда плавания «река-море»;
- транспортные средства, специальная техника и (или) прицепы;
- деньги на банковских счетах в иностранных банках, находящихся за пределами Республики Казахстан, в сумме, совокупно превышающей по всем банковским вкладам 1 000-кратный размер месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 31 декабря отчетного налогового периода;

³⁵ Глава 7 Налогового кодекса Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>

³⁶ Статья 11 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

³⁷ Статья 631 Налогового кодекса Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>

- доля в жилом здании по договору о долевом участии в жилищном строительстве;
- доля участия в уставном капитале юридического лица, созданном за пределами Республики Казахстан;
- ценные бумаги, производные финансовые инструменты (за исключением производных финансовых инструментов, исполнение которых происходит путем приобретения или реализации базового актива);
- инвестиционное золото;
- объекты интеллектуальной собственности, авторского права;
- наличные деньги, которые указываются в сумме, не превышающей предел 10 000-кратного размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 31 декабря года, предшествующего году представления декларации об активах и обязательствах физического лица;
- задолженность других лиц перед физическим лицом (дебиторская задолженность) и (или) задолженность физического лица перед другими лицами (кредиторская задолженность) при наличии договора или иного документа, являющегося основанием возникновения обязательства или требования, нотариально засвидетельствованного (удостоверенного), за исключением задолженности банкам и организациям, осуществляющим отдельные виды банковских операций, созданным в соответствии с законодательством Республики Казахстан о банках и банковской деятельности в Республике Казахстан.

В декларации об активах и обязательствах по желанию физического лица может быть указано другое имущество в случае превышения цены (стоимости) за единицу данного имущества 1 000-кратного размера месячного расчетного показателя (1 МРП – 2 917 тенге, 2,97 млн тенге).

Закон РК «О противодействии коррупции» предусматривает порядок публикации данных, однако есть существенные ограничения:

- **общее правило** таково: «опубликованию подлежат сведения, отраженные в декларациях физических лиц, которые представили следующие лица и их супруги: 1) занимающие политические государственные должности; 2) занимающие административные государственные должности корпуса «А»; 3) депутаты Парламента Республики Казахстан; 4) судьи Республики Казахстан; 5) лица, исполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора»³⁸;
- **порядок опубликования:** в срок не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным календарным годом на официальных веб-ресурсах государственных органов и органа государственных доходов³⁹;
- **перечень сведений, подлежащих опубликованию,** устанавливается приказом руководителя Агентства РК по противодействию коррупции⁴⁰. Это:

³⁸ Статья 9, часть первая Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

³⁹ Статья 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

⁴⁰ Об утверждении перечня сведений, за исключением сведений, составляющих государственные секреты в соответствии с законодательством Республики Казахстан, подлежащих опубликованию. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 6 октября 2016 года № 3. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 10 октября 2016 года № 14316. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014316>

1. сведения о наличии на праве собственности недвижимого имущества, в том числе за пределами Республики Казахстан, которые подлежат государственной или иной регистрации;
2. сведения о наличии на праве собственности, в том числе за пределами Республики Казахстан, механических транспортных средств и/или прицепов, подлежащих государственной регистрации;
3. сведения об общей сумме доходов, не облагаемых у источника выплаты (имущественный доход, доход индивидуального предпринимателя, прочие доходы);
4. сведения об общей сумме доходов, облагаемых у источника выплаты.

При этом не допускается опубликование данных, позволяющих определить место жительства, почтовый адрес, место нахождения объектов недвижимого имущества, регистрационные данные движимого имущества и др.

- **Исключение № 1 из общего правила опубликования данных, содержащихся в декларациях**, относится к данным, указываемых в декларациях (1) государственными служащими, занимающими политические государственные должности и (2) служащими, занимающими административные государственные должности корпуса «А». Таким образом, требование об обязательной публикации на них не распространяется.
- **Исключение № 2, данные деклараций – служебная и налоговая тайны.** Поступающие в органы государственных доходов сведения, предусмотренные настоящей статьей, являются охраняемой законом тайной. Их разглашение влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан⁴¹.

Таким образом, мы видим, что порядок обнародования данных декларирования тоже не отвечает антикоррупционным целям и направлен на ограничение доступа к этим данным. Общие, сводные, количественные данные по итогам декларирования публикует Комитет государственных доходов РК, но эти данные демонстрируют скорее то, что государственные служащие активно приобретают имущество и хранят свои средства за рубежом⁴².

Рисунок 2. Топ-10 стран по объему задекларированных денег в зарубежных банках. Данные по странам, в банках которых хранят деньги государственные служащие⁴³

№ п/п	Страна	Сумма, в млн тенге
1.	Республика Сингапур	952,6
2.	Российская Федерация	475,7
3.	Княжество Лихтенштейн	426,6
4.	Соединенные Штаты Америки	274,6
5.	Федеративная Республика Германия	127,6
6.	Швейцарская Конфедерация	121,8
7.	Королевство Испания	119,2
8.	Канада	99,1
9.	Китайская Народная Республика	54,2
10.	Австралия	46,6

⁴¹ Статьи 12–13 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

⁴² Всеобщее декларирование слуг народа: какие зарубежные активы раскрыли казахстанские чиновники Публикация доступна по ссылке: <https://inbusiness.kz/ru/news/vseobshee-deklarirovanie-slug-naroda-kakie-zarubezhnye-aktivy-raskryli-kazahstanskie-chinovniki>

⁴³ Источник КГД МФ РК, 2021 г.

Рисунок 3. Топ-10 стран по объему задекларированной недвижимости за рубежом. Данные по странам, где есть недвижимость государственных служащих⁴⁴

№ п/п	Страна	Сумма, в млн тенге
1.	Российская Федерация	181
2.	Турецкая Республика	7
3.	Республика Болгария	5
4.	Объединенные Арабские Эмираты	4
5.	Республика Узбекистан	4
6.	Украина	4
7.	Киргизская Республика	3
8.	Королевство Испания	3
9.	Республика Польша	3
10.	Республика Азербайджан	2

Тем не менее, вопросы внедрения именно антикоррупционного декларирования, задачей которого является выявление индикаторов незаконного обогащения, предусматривают сбалансированный подход к **публичности данных деклараций** (полная или частичная) и соблюдению права на частную жизнь. Такой принцип основан на том, что государственные служащие разного ранга имеют разные требования к публичности – политики высокого ранга имеют, как правило, меньше шансов на то, чтобы оставить в тайне свое имущество и активы, нежели служащие среднего и низкого ранга⁴⁵.

Последние изменения в законодательстве. В 2021 году было принято дополнительное антикоррупционное ограничение в отношении государственных служащих, которое косвенно касается вопросов декларирования, а именно **запрет на владение банковскими счетами в зарубежных банках**⁴⁶. В законопроекте данное требование распространялось только на государственных служащих, но не на супругов или родственников, что вызвало обоснованную критику в обществе и в СМИ⁴⁷.

Статистика выше показывает, что государственные служащие хранят на счетах в зарубежных банках довольно большое количество денег. Однако законодательный запрет касается лишь банковских счетов и хранения наличных денег и ценностей и не распространяется на другие финансовые и инвестиционные инструменты и криптовалюты, в том числе. Действительно, запрет касается только самих государственных служащих, но не их супругов и родственников.

Предполагается отсрочка в исполнении данного требования – госслужащие имеют в своем распоряжении 6 месяцев, чтобы закрыть счета, если они есть, или прекратить хранение денег с момента вступления в должность. Госслужащий также может подать заявление об отставке по собственному желанию, если не намерен закрывать счета и прекращать хранение денег и ценностей за границей⁴⁸.

Очевидно, что проблема с декларированием активов и имущества государственных служащих связана с отсутствием криминализации незаконного обогащения в Казахстане. Криминализация

⁴⁴ Источник КГД МФ РК, 2021 г.

⁴⁵ Asset Declarations for Public Officials, A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, OECD, 2011, page 16. Публикация доступна по ссылке: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/assetdeclarationsforpublicofficialsatooltopreventcorruption.htm>

⁴⁶ Статья 14-1 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

⁴⁷ Почему супругам госслужащих и депутатов не запретили иметь счета в иностранных банках. Публикация доступна по ссылке: <https://ru.sputnik.kz/society/20201221/15795746/Pochemu-suprugam-gossluzhaschikh-i-deputatov-ne-zapretili-imet-scheta-v-inostrannykh-bankakh.html>

⁴⁸ Подпункт 5 статья 14-1 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

незаконного обогащения⁴⁹ – одно из положений Конвенции ООН против коррупции, которую ратифицировал Казахстан в 2006 году. Данное положение предусматривает привлечение к уголовной ответственности, если зафиксировано «значительное увеличение имущества госслужащего и его семьи, и сам госслужащий не может разумно объяснить законность его происхождения». Если незаконное обогащение не криминализовано как преступное деяние в правовой системе, то сложно объяснить необходимость антикоррупционного декларирования как инструмента для выявления индикаторов незаконного обогащения.

Согласно информации Комитета государственных доходов Республики Казахстан, перед данным ведомством также не стоит задача выявления таких индикаторов и проведения дальнейшего расследования. Комитет лишь **легализует данное имущество и обеспечивает уплату налогов**: «специальные проверочные действия по первой декларации не проводятся, ее целью является легализация имущества. Если какое-то имущество или активы были выведены из легального оборота, цель декларации заключается в том, чтобы их вовлечь обратно в легальный оборот, чтобы по ним поступали налоги. Проверочные действия в отношении этих деклараций не будут производиться»⁵⁰.

Результаты первого этапа декларирования доходов и имущества государственных служащих. По информации Комитета государственных доходов, «15 сентября завершился первый этап всеобщего декларирования доходов. В нем приняли участие все государственные служащие, а также лица, приравненные к ним, и их супруги – всего 497 283 человека»⁵¹. По данным комитета «440 госслужащих (а также приравненных к ним лиц, их жен и мужей) представили сведения о том, что они имеют банковские счета в иностранных банках на общую сумму 691 млрд тенге».

По сообщению спикера Комитета по государственным доходам РК, государственными служащими Казахстана открыто наибольшее количество банковских счетов в Российской Федерации, Соединенных Штатах Америки, Швейцарии. 494 человека задекларировали 666 объектов недвижимости в 26 странах, из них 436 объектов – в России, 44 – в ОАЭ, 38 – в Турции. 1 030 человек задекларировали 1 198 транспортных средств, зарегистрированных в 49 иностранных государствах, из них 292 – в России, 235 – в Армении, 221 – в Японии, 162 – в Германии.

Свою долю участия в 57-ми юридических лицах за пределами страны имеют 47 чиновников либо лиц, приравненных к ним. 1 585 участников всеобщего декларирования отразили наличие доли участия в строительстве 1 603 объекта недвижимости в 11 странах, из них в Казахстане – 1 568; еще 918 человек задекларировали ценные бумаги в 25 странах.

Инвестиционное золото задекларировали 116 человек, 608 человек имеют паи в 635 паевых инвестиционных фондах, 212 человек имеют 218 объектов интеллектуальной собственности, авторского права. Дебиторскую задолженность имеют 355 человек, 578 человек имеют кредиторскую задолженность⁵².

Планы на следующий период. Тем не менее, планы по криминализации незаконного обогащения, как и ряд других мер, направленных на усиление контроля за процессом декларирования, включены в проект новой антикоррупционной стратегии, в рамках которой предполагается:

- введение **ответственности за необоснованное обогащение** (не указано, какой именно);

⁴⁹ Article 20. UN Convention against corruption. Текст документа доступен по ссылке: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁵⁰ Публикация доступна по ссылке: <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2021-09/pochti-700-mlrd-tenge-na-inostrannykh-schetakh-zadeklarirovali-440>

⁵¹ Почти 700 млрд тенге на иностранных счетах задекларировали 440 чиновников... Более подробная информация по ссылке: <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2021-09/pochti-700-mlrd-tenge-na-inostrannykh-schetakh-zadeklarirovali-440>

⁵² Здесь же

- развитие **риск-ориентированной системы контроля деклараций за соответствием расходов получаемым доходам**;
- утверждение **реестра публичных должностных лиц**;
- внедрение **института финансового расследования**;
- создание **центрального реестра банковских счетов для эффективного выявления и отслеживания преступных доходов**⁵³.

Срок исполнения – 2022–2024 гг.

2.4. Индикатор 4. Защита информаторов

Процедуры защиты информаторов. В 2021 году ситуация с защитой информаторов в Казахстане не изменилась. В Казахстане **нет института сообщения о фактах коррупции или незаконной деятельности**⁵⁴ сотрудников, и теперь уже не только сотрудников, но и фрилансеров и т. д., которые сообщают или раскрывают информацию о правонарушениях внутри организации или в связи с сотрудничеством с партнерами, контрагентами, регуляторами или любыми другими третьими лицами, но действует другая процедура – **материальное поощрение лиц, которые раскрывают факты о «готовящихся, совершаемых или совершенных» коррупционных правонарушениях**⁵⁵.

Природа этих двух инструментов различна по своей сути:

1. первая процедура предполагает, что сотрудник или лицо, хорошо знакомое с организацией, ее деятельностью, безвозмездно раскрывает информацию о нарушениях законодательства в различных сферах, не ограничиваясь только коррупционной сферой. При этом законодательные акты гарантируют защиту таким людям (защита лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности) с сохранением должности, рабочего места, прежнего уровня заработной платы и остальных льгот и привилегий, надбавок и т. д., поскольку при получении информации о несанкционированном раскрытии информации о нарушениях в организациях руководство организации зачастую склонно незамедлительно уволить такого сотрудника;
2. вторая процедура направлена исключительно на выявление фактов коррупции или сообщение о местонахождении человека, разыскиваемого за коррупцию. Не безвозмездно, а за материальное вознаграждение⁵⁶. Лицам, которые сообщают о фактах коррупции или местонахождении лица, или иным образом содействуют раскрытию коррупционных преступлений, гарантирована конфиденциальность и защита их персональных данных. Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, является государственным секретом⁵⁷.

⁵³ План действий по выполнению Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁵⁴ Committing to Effective Whistleblower Protection. OECD, 2009. Публикация доступна по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>. Другой ресурс <https://www.whistleblowers.gov/> и документы: Whistleblower Protection Act of 1989 <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/20/text/enr>, the New EU Whistleblower Directive <https://www.mondaq.com/cyprus/whistleblowing/1104514/the-new-eu-whistleblower-directive>

⁵⁵ Статья 24 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>, а также Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции, документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/10042?lang=ru>

⁵⁶ Пункт 2 Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/10042?lang=ru>

⁵⁷ Пункт 4 статьи 24 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z11>

По данным Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции⁵⁸, за последние 2 года (с 2019 по 2020 гг.) территориальными органами Антиторрупционной службы поощрено 396 граждан на общую сумму 58,9 млн тенге. В 2019 году – 214 лиц на сумму 31,8 млн тенге. В 2020 году – 182 лица на сумму 27,1 млн тенге.

Из поощренных в 2020 году 122 лица сообщили о совершении тяжких преступлений; по делам средней тяжести поощрено 55 лиц; небольшой тяжести – 2 лица; и 3 лица поощрены за сообщения об административных правонарушениях. Анализ показал, что в основном граждане сообщают о фактах взяточничества (ст.ст. 366, 367 и 368 УК) – 126 сообщений или 69,2% и хищения (ст.ст. 190 и 189 УК) – 46 или 25,2 %. Еще 5 (2,7%) сообщений подтвердились по фактам злоупотребления должностными полномочиями (ст. 361 УК). Наибольшая результативность по поощрению граждан отмечается в Департаментах по Жамбылской области (30 лиц – 5 009 910 тенге), г. Алматы (19 лиц – 3 566 226 тенге), по Туркестанской области (14 лиц – 2 344 770 тенге) и по Алматинской области (13 лиц – 2 328 280 тенге).

За январь 2021 года территориальными Департаментами поощрено 11 лиц на сумму 1 306 740 тенге (г. Караганда – 1 лицо на сумму 390 000 тенге.; г. Атырау – 3 лица на сумму 500 040 тенге.; г. Мангистау – 1 лицо на сумму 138 900 тенге.; г. Туркестан – 1 лицо на сумму 138 900 тенге.; г. Актобе – 1 лицо на сумму 138 900 тенге.; г. Костанай – 4 лица (грамоты выдаются в случае отказа лица от денежного вознаграждения).

В 2020 году были обновлены Правила поощрения лиц, сообщающих о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции⁵⁹ – размер максимального вознаграждения увеличился: по коррупционным правонарушениям, по которым сумма взятки или причиненного ущерба или стоимость представленных льгот или оказанных услуг **превышает 1 000 МРП** (более 3 млн тенге), сумма единовременного денежного вознаграждения составляет **10%** от суммы взятки или причиненного ущерба или представленных льгот или оказанных услуг, но **не более 4 000 МРП**.

Предполагается, что это должно мотивировать и стимулировать граждан, располагающих информацией о коррупционных сделках и схемах, рассказывать о них и пресекать их. Тем не менее, несмотря на эффективность процедуры материального вознаграждения, это не совсем та процедура, которая предусмотрена международными стандартами.

Почему важна система защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности? Данная система обеспечивает повышение культуры добропорядочности в организации, является «самоочистителем». Она «приучает» всех сотрудников и руководителей «поступать правильно» и исключать любые нарушения законодательства, которые имели место и были скрыты. Она охватывает не только антикоррупционную, но и такие сферы, как финансовые операции, транспортная безопасность, государственные закупки, защита персональных данных, защита прав потребителей и т. д.⁶⁰

Процедура материального вознаграждения лиц, сообщающих о коррупции, в Казахстане не имеет такого широкого и положительного воздействия, связанного с благоприятным климатом и атмосферой добропорядочности в организации, как за рубежом. Она направлена исключительно

⁵⁸ О поощрении лиц, сообщивших о фактах коррупционных правонарушений или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции за 2019–2020 годы и январь 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/o-pooshchrenii-lic-soobshchivshih-o-faktah-korruptsiy-pravonarusheniy-ili-inym-obrazom-okazyvayushchih-sodeystvie-v-protivodeystvii-korruptcii-za-2019-2020-gody-i-yanvar-2021-goda?lang=ru>

⁵⁹ Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции, документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/10042?lang=ru>

⁶⁰ The New EU Whistleblower Directive. Публикация доступна по ссылке: <https://www.mondaq.com/cyprus/whistleblowing/1104514/the-new-eu-whistleblower-directive> Документ доступен по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=EN>

на предотвращение коррупционных преступлений или административных деяний, при этом денежное вознаграждение является сильным стимулом для заявителя.

Стандарт ISO 37002:2021 «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности». Альтернативным вариантом является новый стандарт ISO «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности», в котором содержатся руководящие принципы по созданию, внедрению и поддержанию эффективной системы управления изобличением, основанной на принципах доверия, беспристрастности и защиты, предусматривающие следующие четыре этапа:

- а) получение сообщений о правонарушениях;
- б) оценка сообщений о правонарушениях;
- в) рассмотрение сообщений о правонарушениях;
- г) завершение дел о разоблачении.

Руководящие принципы этого документа являются общими и предназначены для применения ко всем организациям, независимо от типа, численности штата, характера деятельности, будь то в государственном, частном или некоммерческом секторах⁶¹.

Рисунок 4. Этапы системы, предлагаемой стандартом ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems («Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности»)



Планы на следующий период. План действий по выполнению Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы⁶² и сам проект концепции предусматривают определенные меры по **повышению эффективности механизмов сообщения о коррупции** (срок исполнения 2022–2024 гг.).

- Развитие новых каналов информирования посредством упрощенных способов цифровой коммуникации.
- В соответствии с рекомендациями ОЭСР и ГРЕКО будет внедрена комплексная система защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

⁶¹ ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems – Guidelines. Публикация доступна по ссылке: <https://www.iso.org/standard/65035.html>

⁶² План действий по выполнению Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

- Меры по защите трудовых прав и правовые гарантии для информаторов, обеспечивающие формирование культуры добропорядочности, а также гарантии конфиденциальности информации о заявителе и об оказанном им содействии; освобождение от ответственности за разглашение охраняемой законом информации при сообщении о фактах коррупции.
- Исключение ответственности за предоставление ложной информации по фактам коррупции.
- Пересмотр правил поощрения граждан, сообщающих о фактах коррупции, в том числе за предупреждение коррупционных проявлений, связанных с неэффективным расходованием государственного бюджета

2.5. Индикатор 5. Независимость судебной власти

Важным результатом 2021 года стало понимание масштабов коррупции в судебной системе Казахстана. Большое значение имеет ряд факторов. Во-первых, тот факт, что коррупция существует, глубоко укоренилась и широко распространилась в судебной системе, не является новостью. Но если ранее судебные процессы по обвинению экс-судей и работников судебной системы, адвокатов, юристов в коррупции были закрытыми и непубличными⁶³, то с прошлого года эти процессы стали открытыми. Журналисты получили возможность присутствовать и освещать в прессе ход судебного следствия буквально до мелочей, включая показания свидетелей, результаты экспертиз и негласных следственных действий⁶⁴. Наверняка, решение о такой открытости и публичности для Верховного суда было тяжелым, но своевременным. Во-вторых, в 2021 году апофеозом коррупции в судебной системе стало дело о взяточничестве двух судей, один из которых на момент получения взятки был действующим судьей Верховного суда страны, вторая – на момент дачи взятки судьей межрайонного специализированного суда по делам несовершеннолетних⁶⁵. С этого момента стало очевидной степень разъедания коррупцией судебной системы, в которой вопросы продвижения по карьерной лестнице сами судьи предпочитали решать через взятки.

Другие дела, которые рассматривались открыто в 2021 году, также свидетельствуют о том, что судебная система поражена коррупцией весьма серьезно:

- дело экс-судьи Г., который получил взятку от юриста, представителя одной из сторон в гражданском процессе, за вынесение нужного решения в гражданском споре⁶⁶;
- дело экс-судьи С., который также получил взятку от предпринимателя, стороны в уголовном процессе, якобы за передачу денег в вышестоящую судебную инстанцию за оставление оправдательного приговора в силе⁶⁷;
- дело экс-судьи К., которая занималась служебным подлогом и подделывала протоколы и судебные акты по признанию действительными различных сделок⁶⁸. Сделки признавались в интересах определенных лиц, в том числе близких родственников секретаря экс-судьи и т. д.

⁶³ Например, «В Шымкенте журналистов не пустили на судебные прения по делу о взятке судьи Каратауского района», 25 августа 2017 года. Публикация доступна по ссылке: <https://otyrar.kz/2017/08/v-shymkente-zhurnalystov-ne-pustili-na-sudebnye-preniya-po-delu-o-vzyatke-sudji-karatauskogo-rajona/>

⁶⁴ «Как в Казахстане отправляли за решетку служителей Фемиды в 2021 году», 6 декабря 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/scandal/kak_v_kazahstane_otpravljali_za_reshetku_sluzhitelej_femidy_v_2021_godu

⁶⁵ «Приговор судье Жангуттинову: пять лет колонии за 7 тысяч долларов взятки», 3 декабря 2021 года, Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/scandal/prigovor_sude_zhanguttinovu_pjat_let_kolonii_za_7_tysjach_dollarov_vzjatki

⁶⁶ «В Караганде задержали судью по подозрению в получении взятки в 30 тысяч евро», 6 февраля 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/raw/v_karagande_zaderzhali_sudju_po_podozreniju_v_poluchenii_vzjatki_v_30_tysjach_evro

⁶⁷ «За взятку в 12 млн тенге на девять лет осужден судья в Алматинской области», 24 июня 2021 года, Публикация доступна по ссылке: https://www.inform.kz/ru/va-vzyatku-v-12-mln-tenge-na-devyat-let-osuzhden-sud-ya-v-almatinskoy-oblasti_a3815621

⁶⁸ «В Приарале судья подделывала протоколы судебных заседаний», 10 декабря 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://inbusiness.kz/ru/last/v-priarale-sudya-poddelyvala-protokoly-sudebnyh-zasedanij>

В соответствии с международной классификацией коррупционных деяний в судебной системе⁶⁹ наиболее частые виды коррупционных рисков выявляются в следующих сферах:

- **управление судебной системой** – все, что связано, с финансированием, организацией работы судов и судей, закупками, обеспечением судей, их подготовкой, отбором, повышением квалификации, назначением, переводом, отставкой и т. д.;
- **уголовное судопроизводство** – все вопросы и аспекты, включая санкции на выполнение следственных действий на этапе досудебного расследования, судебное следствие, пересмотр приговоров в вышестоящих инстанциях, рассмотрение дел с участием присяжных и т. д.;
- **гражданское судопроизводство** – также все вопросы и аспекты, связанные с подготовкой дела к рассмотрению, собственно судебный процесс и все процедуры обжалования;
- **исполнительное производство** – здесь риски коррупции связаны с наличием интересов разных сторон как в исполнении, так и в неисполнении судебных актов. С этими рисками связана не только деятельность судей, но и судебных исполнителей, как частных, так и государственных.

Помимо того, что судебные процессы по обвинению судей, работников судов, юристов, адвокатов в коррупции стали публичными, 2021 год стал годом реформ в судебной системе, включая **реформы по укреплению независимости судей**⁷⁰. В ноябре 2021 года принята новая **Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года**⁷¹, а в декабре 2021 года внесены поправки в **Закон РК «О высшем судебном совете»**⁷².

Поправки включали внесение следующих изменений и (или) дополнений в существующие процедуры назначения, отбора, проверки квалификации судей, рассмотрения жалоб и дисциплинарных дел в отношении них, а также отставки или отстранения от должности:

1. **изменился статус** Высшего судебного совета РК (ВСС РК) – вместо совещательно-рекомендательного органа с ограниченными полномочиями он стал автономным государственным учреждением с более широкими полномочиями по отбору всех судей и решению профессиональных вопросов, начиная от подготовки судей и заканчивая вопросами их отставки;
2. **у ВСС РК появились отдельное финансирование и аппарат**, который необходим для автономной работы, вне зависимости и при равном удалении от всех ветвей власти;
3. **состав ВСС РК** расширился за счет большего количества представителей профессионального судейского, академического сообщества, представителей гражданского общества. Исключены руководители государственных исполнительных органов;
4. **работа в составе ВСС РК оплачивается**, что должно гарантировать отсутствие финансовой заинтересованности со стороны членов ВСС РК влиять на результаты конкурсов и квалификационных экзаменов и создавать предпосылки для коррупции;

⁶⁹ Fighting judicial corruption. Topic Guide by Transparency International, 2014, page 5

⁷⁰ Basic Principles on the Independence of the Judiciary. Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985. Документ доступен по ссылке: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

⁷¹ «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#z305>

⁷² «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан». Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 436-V ЗРК. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000436>

5. **полномочия ВСС РК** расширились – теперь совет несет ответственность за решение вопросов отбора, подготовки, проверки квалификации, рассмотрения жалоб в отношении судей, дисциплинарных производств и вопросов отставки **всех судей**.

Таким образом, гарантии независимости судей укрепляются, понимание важности дистанцирования судебной системы от других ветвей власти возрастает. Понятно, что полная независимость судебной системы еще не достигнута, но реформы продолжаются.

В Национальном докладе о состоянии судейских кадров в Республике Казахстан за 2021 год⁷³ отмечается несколько важных аспектов:

- **наблюдается увеличение количества женщин-судей в судебной системе, особенно на уровне районных судов.** И, хотя приведенные выше факты коррупции в судебной системе относятся и к мужчинам, и к женщинам, но фактов вовлечения женщин в коррупционные схемы и сделки меньше;
- в судебную систему приходят квалифицированные кадры из других отраслей права;
- методология квалификационного экзамена старается исключить влияние или субъективное оценивание профессиональных качеств кандидата на должность судьи и т. д.

После череды коррупционных скандалов в судебной системе в 2021 году, которые были публично рассмотрены с вынесением обвинительных приговоров⁷⁴ и с вынесением максимально жесткого наказания (до 9-ти лет лишения свободы), была проведена **внутренняя оценка коррупционных рисков⁷⁵ в деятельности аппарата Верховного суда РК⁷⁶**. К сожалению, эта оценка **не анализирует риски коррупции в непосредственной деятельности судей по отправлению правосудия по конкретным делам, а также в вопросах, связанных с оценкой их профессиональных качеств и опыта.**

Пока также нет проекта документа или принятой антикоррупционной программы по превенции коррупции в судебной системе после череды громких коррупционных скандалов в 2021 году. Разумеется, укрепление независимости – очевидный рецепт, но его недостаточно для превенции коррупции в судебной системе. Сложность заключается в том, что обычные инструменты превенции коррупции, которые применяются в госуправлении, не подходят и даже «противопоказаны» судебной системе. Например:

- сокращение чрезмерных полномочий госслужащих (излишняя дискреция) – наоборот, судьи рассматривают дела и выносят решения исключительно самостоятельно и чаще всего в одиночку;

⁷³ О Национальном докладе о состоянии судейских кадров в Республике Казахстан, 2021 год. Высший судебный совет РК. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/vss/press/news/details/318778?lang=ru>

⁷⁴ Ранее, например, в 2019 году был вынесен оправдательный приговор экс-судье Андрею Штейнке, которого задержали при получении взятки в размере 10000 долларов. Публикация доступна по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/v-almaty-opravdali-sudyu-zaderzhannogo-pri-poluchenii-vzyatki-v-10-tysyach-dollarov-.html> Однако потом, оправдательный приговор был отменен, и экс-судья был приговорен к 3.5 годам лишения свободы. «Экс-судье дали 3,5 года в Алматы: приговор разъяснили в горсуде». Публикация доступна по ссылке: https://www.inform.kz/ru/eks-sud-e-dali-3-5-goda-v-almaty-prigovor-raz-yasnili-v-gorsude_a3578389

⁷⁵ АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА о результатах проведения внутреннего анализа коррупционных рисков, 2021 год. Документ доступен по ссылке: <https://sud.kz/rus/content/protivodeystvie-korruptcii-9>

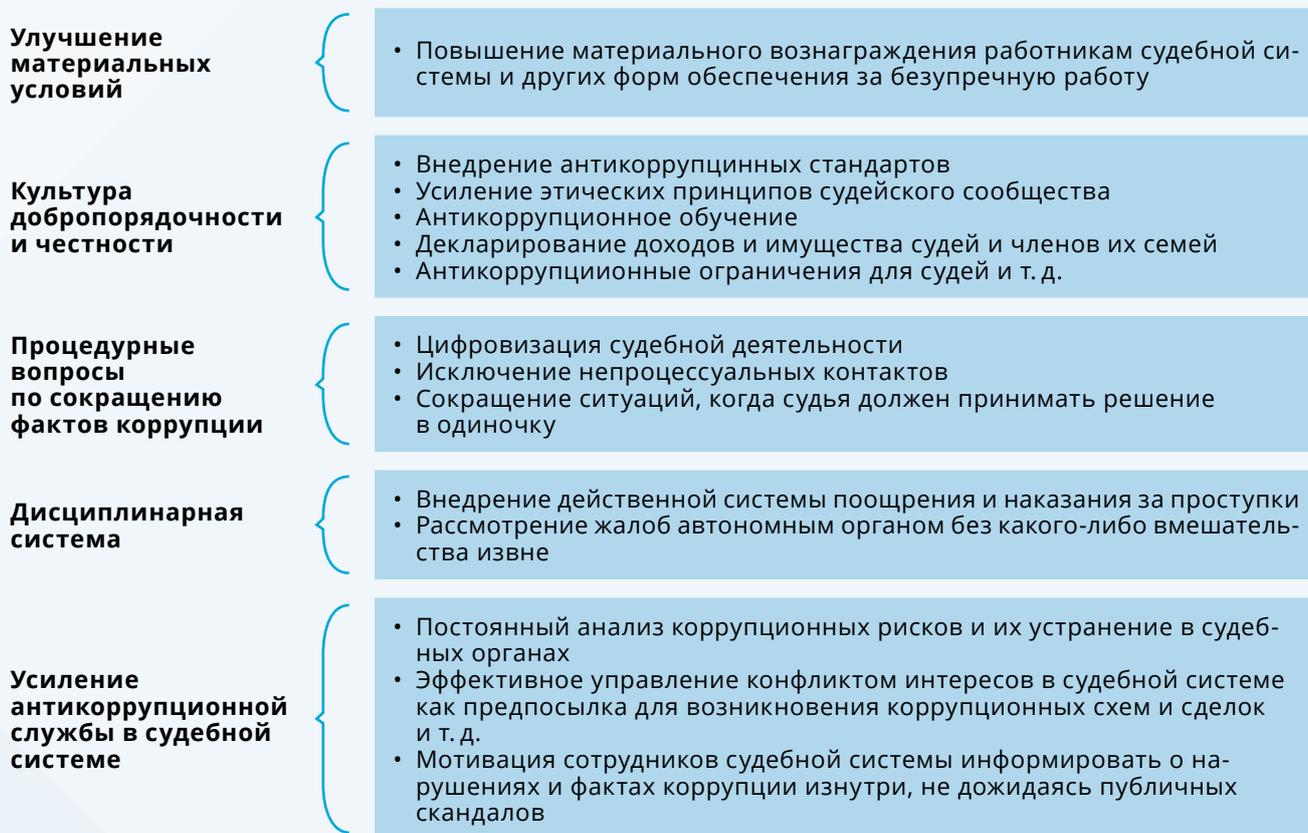
⁷⁶ Функции аппарата Верховного суда РК выполняет ГУ «Департамент по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан». Подробная информация по анализу коррупционных рисков доступна по ссылке: <https://sud.kz/rus/content/protivodeystvie-korruptcii-9>

- повышение открытости и прозрачности деятельности – не всегда это бывает возможно в связи с приватностью некоторых категорий дел, различными тайнами и государственными секретами;
- любые попытки внедрить инструменты превенции «сверху» могут быть отклонены, мотивируя это вмешательством в деятельность судей и нарушением принципа независимости.

Понимая все вышеуказанные сложности, в международной практике⁷⁷ были разработаны следующие инструменты для предотвращения коррупции в судебной системе:

- **улучшение материальных условий** для работы судей и персонала судов, включая приемлемую заработную плату и гарантии обеспечения при безупречной работе;
- **изменение регуляций и законодательства**, которые позволят повысить профессиональную культуру добропорядочности и честности среди судей и персонала судов (сюда можно отнести положения об обязательном декларировании активов и имущества судей и их семей, например, и т. д.);
- **процедурные вопросы**, которые исключают «непроцессуальные контакты» или принятие решения в одиночку, вопросы цифровизации всех процессов, связанных с поступлением, распределением и рассмотрением и т. д.;
- **усиление дисциплинарной системы в отношении судей**, включающее вопросы подачи жалоб на действия судей и нарушений с их стороны различных правил и положений, Этического кодекса, например, а также вопросы рассмотрения дисциплинарных дел и принятия решений об отставке.

Рисунок 5. Подходы к сокращению коррупции в судебной системе



⁷⁷ Courts, corruption and judicial independence, Siri Gloppen, pages 74-75

Проект **Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы**⁷⁸ и **План мероприятий по реализации концепции**⁷⁹ предусматривают следующие шаги для искоренения коррупции в судебной системе Казахстана:

- **прозрачность деятельности судебных исполнителей**, законодательно определив порядок работы с документами от начала поступления исполнительного листа до его исполнения, а также используя цифровые инструменты;
- **введение в качестве KPI уровня доверия населения к судам** и повышение индексов верховенства права Казахстана в различных мировых рейтингах;
- **дальнейшая цифровизация судебной системы** (дальнейшее увеличение доли дел, рассмотренных в «виртуальном суде»; внедрение искусственного интеллекта в судопроизводстве (цифровая аналитика) и обеспечение внутренней безопасности (видео аналитика) и т. д.;
- **внедрение антикоррупционных стандартов** для сотрудников судебной системы и внесение изменений и дополнений в Кодекс судейской этики;
- **внедрение выборности судей**, ротации председателей судебных коллегий, повышение статуса судьи, устранение иерархии в судах;
- **установление финансовой независимости** судебной системы;
- **внедрение института проверки на добропорядочность** (неподкупность) в правоохранительных и судебных органах и т. д.

Срок исполнения – 2022–2023 гг.

2.6. Индикатор 6. Независимость прокуратуры

В конце 2021 года в Казахстане была принята новая **Концепция правовой политики до 2030 года**⁸⁰, в которую включены 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.**

Для расследования 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 следственным действиями и т. д.

Независимый статус прокуратуры влияет на качество надзора за расследованием коррупционных преступлений, при этом само ведомство также выступает в качестве обвинения в уголовных процессах, а его сотрудники подвержены коррупции также, как и представители правоохранительных органов и судебной системы.

⁷⁸ Концепция антикоррупционной политики (проект) на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁷⁹ План действий по выполнению Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

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#z111>

За 2021 год изменений в органах прокуратуры Республики Казахстан не происходило. Эта система все еще недостаточно автономна и независима.

2.7. Индикатор 7. Честность в секторе государственных закупок

Законодательные изменения в 2021 году. Одно из самых главных изменений в 2021 году по данному индикатору – принятие Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»⁸¹ после многочисленных рекомендаций международных органов по итогам мониторинга антикоррупционных реформ⁸². Основные положения закона вызывают больше вопросов, чем предоставляют ответов:

- принятие данного закона предполагало, что **абсолютно все закупки, которые оплачиваются из бюджетных средств или средств государственных национальных холдингов**, должны соответствовать принятым на законодательном уровне процедурам, а сами эти процедуры должны соответствовать международным стандартам⁸³ и обязательствам страны как участницы международных договоров, включая **Конвенцию ООН против коррупции**⁸⁴. Исключений из общего правила быть не должно, иначе любое исключение, установленное не на уровне закона, а подзаконного акта, может потенциально привести к злоупотреблению и коррупции;
- однако новый закон, который должен был регулировать все закупки, исключенные из сферы действия Закона РК «О государственных закупках», не является всеобъемлющим и также как и первый закон о закупках оставляет массу возможностей для исключений и даже определяет особый порядок осуществления закупок, который регулируется правилами одного из субъектов квазигосударственного сектора;
- основные сферы деятельности, на которые не распространяется действия Закона РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора», указаны в статье 1. Это практически те же самые области предпринимательской деятельности, которые исключались из сферы действия Закона РК «О государственных закупках». То есть они не регулируются ни одним из законов о закупках, хотя, например, касаются **«приобретения национальной компанией в сфере агропромышленного комплекса сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, а также услуг по их хранению, переработке, перевозке»**⁸⁵, или **«приобретения социально значимых продовольственных товаров в региональные стабилизационные фонды продовольственных товаров»**⁸⁶;
- из принятого закона сделано сразу несколько существенных исключений:
 1. **принцип открытости и прозрачности процесса государственных закупок** установлен в Законе РК «О государственных закупках», однако такой же принцип в Законе РК

⁸¹ Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁸² Мониторинговый отчет 4-го раунда ОЭСР по выполнению Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Публикация доступна по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/Anti-corruption-reforms-in-Kazakhstan.htm>

⁸³ Например, рекомендации ОЭСР в сфере государственных закупок. Документы доступны по ссылке: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

⁸⁴ Конвенция ООН против коррупции. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁸⁵ Пункт 13 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁸⁶ Пункт 14 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

«О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» звучит как принцип открытости и прозрачности процесса закупок **с соблюдением прав и (или) законных интересов поставщиков на коммерческую тайну (до подведения итогов тендера).**

2. закон предусматривает **отдельные процедуры закупок (правила осуществления закупок)** для Фонда национального благосостояния⁸⁷ и организаций Фонда. Причем, эти процедуры не определяются самим законом, а **разрабатываются самим Фондом, утверждаются решением совета директоров Фонда по согласованию с уполномоченным органом в сфере закупок**⁸⁸. Таким же образом определяется **оператор информационной системы электронных закупок:**

- для отдельных субъектов квазигосударственного сектора, за исключением Фонда и организаций Фонда – юридическое лицо (юридические лица), определенное (определенные) уполномоченным органом в сфере закупок, полномочия которого (которых) определяются правилами осуществления закупок;
- для Фонда и организаций Фонда – **юридическое лицо, определенное Фондом, полномочия которого определяются порядком осуществления закупок Фонда**⁸⁹.

3. Очевидно, что закон не только не распространяет свое действие на сферу закупок ФНС «Самрук-Казына», но и **передает Фонду нормотворческие и регуляторные функции в сфере государственных закупок наравне с государственным уполномоченным органом**⁹⁰, а именно:

- контроль и методологическое руководство, мониторинг и анализ по вопросам закупок Фонда и организаций Фонда;
- определяет веб-портал закупок Фонда и организаций Фонда;
- утверждает правила работы веб-портала закупок Фонда и организаций Фонда, в том числе в случае возникновения технических сбоев в работе веб-портала;
- утверждает правила формирования и ведения реестров, перечней в сфере закупок Фонда и организаций Фонда;
- утверждает порядок заключения и исполнения Фондом и организациями Фонда оффтейк-договоров;
- определяет структурное подразделение Фонда, осуществляющее функции централизованной службы по контролю за закупками Фонда и организаций Фонда и т. д.

Поскольку Фонд⁹¹ управляется Советом по управлению ФНС во главе с Первым Президентом Казахстана⁹², очевидно, что все закупки Фонда и его подведомственных организаций осуществляются по собственным правилам, принципам и предпочтениям. А принятый закон,

⁸⁷ Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» создан в соответствии со специальным Законом РК «О Фонде национального благосостояния». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000550>.

⁸⁸ Подпункт 15) статья 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁸⁹ Подпункт 26) статья 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁹⁰ Статья 14 Закона Республики Казахстан Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁹¹ Официальный сайт Фонда <https://www.sk.kz/>

⁹² Совет по управлению Фондом Национального благосостояния. Информация доступна по ссылке: <https://www.sk.kz/about-fund/corporate-governance/management/?lang=ru>

вместо того, чтобы распространить свое действие на сферу госзакупок ФНС, действует в обратном направлении – он законодательно закрепляет положение, согласно которому ФНС наделен не меньшими полномочиями, чем госорган в сфере госзакупок, и **самостоятельно определяет процедуры, платформы и другие важные аспекты закупочных процедур**.

4. И даже этого недостаточно. Закон предусматривает еще одну внеконкурсную процедуру закупок – **особый порядок осуществления закупок**⁹³. Закупки с применением особого порядка осуществляются в случаях приобретения товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственные секреты и (или) содержат служебную информацию ограниченного распространения, определенную Правительством Республики Казахстан, а также в рамках государственного оборонного заказа в соответствии с законодательством Республики Казахстан об оборонной промышленности и государственном оборонном заказе и в случаях, предусмотренных правилами осуществления закупок.

По сути, в рамках особого порядка можно проводить любые закупки. Кроме того, чтобы совсем «затенить» эти процедуры, законом предусмотрены «исключения из исключений» – устанавливается, что особый порядок, во-первых, определяется правилами осуществления закупок Фонда, а во-вторых, закупки с применением особого порядка осуществляются без использования веб-портала закупок.

Таким образом, принятый в 2021 году Закон РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора», не устраняет полностью имеющиеся в этой сфере проблемы – закупки Фонда национального благосостояния и его организаций выведены как из сферы действия Закона РК «О государственных закупках»⁹⁴, так и из сферы действия данного Закона потому, что вопросы разработки правил осуществления закупок, определения платформы и другие ключевые вопросы принимаются и утверждаются Фондом самостоятельно (при участии госоргана, конечно, но при этом Фонду переданы нормотворческие и регуляторные функции).

Другие проблемы сферы государственных закупок. То, что невозможно все закупки публичного и квазигосударственного сектора осуществлять по единым процедурам, обеспечивающим равенство возможностей, транспарентность и открытость данных, исключающих возможности для коррупции – не единственная проблема этой сферы.

Действующий Закон РК «О государственных закупках» оставляет много возможностей для коррупционных схем, потому что сфера государственных закупок остается самой коррупциогенной на протяжении нескольких лет, несмотря на постоянное совершенствование Закона Республики Казахстан «О государственных закупках»⁹⁵ и принятие нового Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»⁹⁶.

«В 2020 году **доля государственных закупок в общей сумме бюджетных расходов составляет 35%**, это 7% в структуре ВВП Казахстана, что демонстрирует весьма существенное экономическое влияние на рынок». Такой оборот бюджетных средств усиливает коррупционную привлекательность системы государственных закупок. Каждое пятое коррупционное преступление совершается именно в этой сфере⁹⁷.

⁹³ Статья 18 Закона Республики Казахстан Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁹⁴ Закон Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁹⁵ Закон Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁹⁶ Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁹⁷ Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

Основные проблемы, возникающие в сфере государственных закупок в квазигосударственном секторе, следующие:

- **Закон РК «О государственных закупках» имеет ограниченную сферу действия, например, он не распространяет свое действие** на приобретение товаров, работ, услуг, «приобретаемых национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными управляющими компаниями, национальными компаниями и аффилированными с ними юридическими лицами, Национальным Банком Республики Казахстан, его ведомствами, организациями, входящими в структуру Национального Банка Республики Казахстан, и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат Национальному Банку Республики Казахстан или находятся в его доверительном управлении, и аффилированными с ними юридическими лицами»⁹⁸, а также содержит ряд других исключений. Поскольку объем закупок в этом сегменте достаточно большой и измеряется триллионами тенге⁹⁹, неурегулированность на уровне закона закупочных процедур вызывает множество вопросов и рекомендаций в рамках мониторинга антикоррупционных реформ, например, со стороны Мониторинговой группы ОЭСР по выполнению рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией¹⁰⁰;
- несмотря на цифровизацию процесса государственных закупок, последние изменения процедур, которые повышают уровень открытости и прозрачности процесса госзакупок и подотчетность как поставщиков, так и заказчиков, все еще действует **множество исключений из общего правила закупок в электронном формате способом конкурса**. Во-первых, это огромный перечень оснований для закупок товаров и услуг способом из одного источника (более 50 оснований, когда может действовать внеконкурсная процедура)¹⁰¹. По некоторым оценкам, «доля прямых закупок способом из одного источника все еще высокая (54% в среднем за 2018–2020 годы)»¹⁰². Во-вторых, это использование процедуры в бумажном формате, а не в электронном формате в соответствии с Правилами осуществления государственных закупок¹⁰³;
- **основной способ нарушений – это искусственное завышение закупочных цен**. Ежедневно СМИ Казахстана публикуют факты, приводящие к отмене закупок¹⁰⁴. По результатам независимых исследований только 1% от числа всех закупок соответствует требованиям законодательства¹⁰⁵. Несмотря на то, что общественный мониторинг, журналисты, блогеры и НПО выявляют факты завышения закупочных цен, многие тендеры с явным превышением закупочной стоимости над рыночной, все-таки признаются состоявшимися.

⁹⁸ Подпункт 6) статья 1 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁹⁹ 9,2 трлн тенге составил общий объем госзакупок и закупок в квазигосударственном секторе. Inbusiness.kz, 22 января 2019 года. Информация доступна по ссылке: [https://inbusiness.kz/ru/last/9-2-trln-tenge-sostavil-obshij-obem-goszakupok-i-zakupok-v-](https://inbusiness.kz/ru/last/9-2-trln-tenge-sostavil-obshij-obem-goszakupok-i-zakupok-v-kuvazigovudarstvennom-sektore)

¹⁰⁰ Рекомендация № 14 Отчета о выполнении рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, 4 раунд. Мониторинговая группа Секретариата АСН (Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии). Текст документа доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

¹⁰¹ Подпункт 3 статьи 39 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

¹⁰² Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

¹⁰³ Правил осуществления государственных закупок, утверждены Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590>

¹⁰⁴ Например, публикация «Ошибка в документации: В «Казакхтелекоме» отменили тендер на 700 млн тенге...» Курсив.kz, 18 января 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://kursiv.kz/news/kompanii/2019-01/oshibka-v-dokumentacii-v-kazakhtelekome-otmenili-tender-na-700-mln-tenge>

¹⁰⁵ Только 1% всех госзакупок в РК соответствует всем условиям – эксперты. Forbes.kz, 23 апреля 2021 года. Публикация доступна по адресу: https://forbes.kz/process/expertise/tolko_1_vseh_goszakupok_v_rk_sootvetstvuet_vsem_usloviyam_ekspertyi/

Дополнительные проблемы, связанные с процедурами в рамках государственных закупок, отражены в проекте Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 год как ключевые факторы, отрицательно влияющие на снижение уровня коррупции в этой сфере:

- «оценка потенциала поставщика не всегда объективна ввиду непрозрачности заключения поставщиком договоров с субподрядчиками при исполнении своих обязательств по договору о государственных закупках;
- распространенной проблемой остается **подписание фиктивных актов**. Причина не только в умышленном нарушении, но и в неизбежности дисциплинарной ответственности за несвоевременное освоение бюджета. В итоге приоритетом выступает не качество работы, а формальное исполнение бюджета в условиях «вынужденного» нарушения закона»¹⁰⁶.

Планы на следующий период. Существующие проблемы в сфере госзакупок в Казахстане требуют скорейшего решения. Проект новой антикоррупционной концепции и план действий по ее реализации в Казахстане¹⁰⁷ предусматривают следующие инициативы (со сроком исполнения 2024–2026 годы):

- усиление **конкурентной среды в закупках**;
- расширение биржевой торговли;
- развитие «электронного каталога» для приобретения однотипных товаров;
- определение средней отпускной цены по товарам («bench marking»);
- **сокращение правовых оснований закупок из одного источника**, в особенности по объектам интеллектуальной собственности и закупкам, проводимым в особом порядке;
- кодификация законодательства о государственных закупках;
- **эффективная и независимая система государственного аудита** и финансового контроля.

2.8. Индикатор 8. Деловая честность

В 2021 году были приняты поправки в Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции»¹⁰⁸, в соответствии с которыми внедрение антикоррупционного комплаенса стало обязательным в квазигосударственном секторе и возможным в частном секторе. **Более подробная информация приводится в обзоре «Добропорядочность бизнеса в Казахстане» за 2021 год.**

Исследования уровня и восприятия коррупции в Казахстане показывают, что бизнес глубоко вовлечен в коррупционные схемы и сделки на системном уровне. И хотя исследователи отмечают снижение уровня вовлеченности предпринимателей в коррупцию (с 62% до 46%)¹⁰⁹, даже этот сниженный уровень поражает – примерно половина предпринимателей так или иначе использует коррупцию для достижения своих бизнес-целей. По поводу того, кто чаще всего инициирует

¹⁰⁶Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

¹⁰⁷Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). План действий по ее выполнению. Документы доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

¹⁰⁸Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗПК «О противодействии коррупции», пункт 3 статьи 16. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹⁰⁹Специальный обзор по коррупции в Казахстане, 2019 год, Национальная палата предпринимателей Казахстана. Исследование доступно по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-sredy>

коррупционные схемы и сделки, то с точки зрения предпринимателей, работники ведомств/ учреждений чаще выступают инициаторами неформального решения вопросов, чем они сами – 40,7% против 32,3%¹¹⁰.

Несмотря на то, что данные о вовлеченности предпринимателей в коррупционные схемы и сделки широко и давно известны, это не стало основанием для принятия особых практических мер или регулирования. Существует мнение, что предприниматели несут большую нагрузку, и введение обязательного антикоррупционного комплаенса в частных предприятиях вызовет лишние расходы и усилит коррупцию. То есть, эффект будет обратный – не предотвращение коррупции, а, наоборот, ее усугубление. Но это точка зрения не имеет ничего общего с мировой практикой и передовым опытом внедрения и развития антикоррупционных механизмов, предотвращающих коррупцию в бизнесе.

С учетом указанных выше поправок, предприятия квазигосударственного сектора должны определить (создать, назначить) подразделение или ответственного сотрудника за проведение мероприятий антикоррупционного комплаенса¹¹¹. В частности, это:

- внутренняя оценка коррупционных рисков организации, предприятия;
- разработка антикоррупционных программ и политик;
- работа с коллективом – проведение антикоррупционного обучения и информирования;
- работа по предотвращению конфликта интересов в организации, эффективное управление им;
- разработка и продвижение этических принципов и их культивирование в корпоративном управлении;
- проведение внутренних проверок и расследований по жалобам или обращениям, по фактам коррупционных правонарушений и т. д.

Тем не менее, эти поправки распространяют свое действие только на квазигосударственный сектор, практически **не затрагивая частный сектор**¹¹². Коллективные акции по противодействию коррупции среди предпринимателей также **не развиты**. Еще один важный фактор – **отсутствие ответственности юридических лиц за коррупцию в Казахстане** (рассматривается отдельно) – провоцирует безнаказанность и активное вовлечение предпринимательских структур в коррупционные схемы и сделки.

Тем не менее, вопросы повышения деловой честности стоят на повестке дня, поэтому проект **Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы**¹¹³ содержит несколько важных инициатив по повышению деловой честности:

- **сокращение участия государства в экономике страны**. План действий по реализации концепции предполагает такие меры, которые в принципе должны оздоровить экономику, сделать ее более конкурентоспособной, развить частный и средний бизнес;

¹¹⁰Исследование «Мониторинг состояния коррупции в Казахстане», 2020 год. Исследование доступно по ссылке: <http://tikazakhstan.org/monitoring-sostoyaniya-korrupsiy-v-kazahstane/>

¹¹¹Методические рекомендации по организации института антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора, утверждены приказом председателя Агентства РК по противодействию коррупции 31 декабря 2020 года. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/111688?lang=ru>

¹¹²Пункт 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» устанавливает, что «Субъекты предпринимательства, не являющиеся субъектами квазигосударственного сектора, **вправе** создавать антикоррупционные комплаенс-службы». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹¹³Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). План действий по ее выполнению. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

- **обеспечение прозрачности бенефициаров компаний;**
- **содействие развитию антикоррупционного комплаенса**, обучение сотрудников для таких служб;
- **внедрение антикоррупционного рейтинга бизнеса** и другие меры со сроком исполнения – с 2022 по 2024 гг.

Параллельно с этим, Концепция и план действий предусматривают ряд специальных мер по повышению прозрачности государственных закупок, в частности, сокращение перечня оснований для закупок из одного источника, сокращение оснований для особого порядка закупок и т. д.

В качестве дополнительных рекомендаций по повышению добропорядочности бизнеса предлагается следующее:

- **рассмотрение вопроса о введении ответственности юридических лиц за коррупцию** (эта мера рассматривается отдельно в соответствующем разделе данного обзора «Индикатор 10. Ответственность юридических лиц»). К сожалению, затягивание сроков решения данного вопроса усугубляет ситуацию с коррупцией в бизнесе;
- **криминализация новых составов коррупционных преступлений** – предложение и обещание взятки, незаконное обогащение, торговля влиянием может напрямую затрагивать интересы бизнеса¹¹⁴.

2.9. Индикатор 9. Судебное преследование за коррупционные преступления

За 2021 год снизилось количество коррупционных правонарушений, о чем свидетельствует правовая статистика, представленная в Национальном докладе о противодействии коррупции в РК за 2021 год (далее – национальный доклад)¹¹⁵. И хотя это противоречит общему рейтингу страны в Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2021 год, тем не менее, заставляет задуматься о проблемах, связанных с выявлением и расследованием коррупционных преступлений.

Уголовные коррупционные преступления

В национальном докладе приводится следующая статистика и данные по уголовным коррупционным преступлениям.

Диаграмма 1. Динамика коррупционной преступности



¹¹⁴План действий по ее выполнению, разделы 3.2., 3.3. Документы доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

¹¹⁵Национальный доклад о противодействии коррупции в РК за 2021 год. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/283483?lang=ru>

Таблица 1. Наиболее распространенные коррупционные преступления

Вид преступления	2020	2021	Динамика
Дача взятки	625	568	-9%
Получение взятки	570	449	-21%
Мошенничество	316	160	-49%
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества	268	116	-57%
Злоупотребление должностными полномочиями	193	123	-36%
Посредничество во взяточничестве	42	36	-14%

За совершение коррупционных правонарушений осуждено 892 лица (1 021 – в 2020 году), среди них служащие: органов внутренних дел – 207 (254), акиматов и их структурных подразделений – 150 (211), из них акимов – 5 (19), министерства финансов – 34 (67), министерства сельского хозяйства – 19 (18), министерства здравоохранения – 16 (5), органов национальной безопасности – 10 (5), службы экономических расследований – 4 (7), прокуратуры – 3 (6), судьи – 3 (5).

В структуре коррупционной преступности из года в год растет доля взяточничества (получение и дача взятки, посредничество во взяточничестве). Если в 2015 году это было каждое третье преступление (895 от 2 733), то в 2021 году – более 67% (1 053 от 1 557). Это сигнал о наличии в работе государственного аппарата рисков зон, связанных с бюрократией и сложными процедурами.

Несмотря на снижение общей статистики, возросло число особо тяжких коррупционных преступлений (на 10%), задержанных (на 10%, с 216 до 235), арестованных (на 13%, с 197 до 223) и осужденных к лишению свободы (на 7%, с 269 до 289).

Административные коррупционные правонарушения

Сразу несколько составов административных правонарушений предусматривается в Кодексе об административных правонарушениях РК. В частности, это (рядом указан размер административного штрафа):

Статья 676. Предоставление незаконного материального вознаграждения физическими лицами – штраф 200 МРП;

Статья 678. Предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами – штраф 750–1 500 МРП;

Статья 677. Получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом – штраф 600 МРП;

Статья 679. Осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления – штраф на руководителей 600 МРП;

Статья 680. Непринятие руководителями государственных органов мер по противодействию коррупции – штраф 100 МРП;

Статья 681. Принятие на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление – штраф 100 МРП.

Несмотря на неоднократные рекомендации исключить схожие составы по даче и получению взятки из административного кодекса, решение об этом не принято и административные дела по статьям 676–678 продолжают рассматриваться.

Кто чаще осуждается за коррупцию?

В рамках исследования Траспаренси Казахстан¹¹⁶ за 2021 год на основе открытых данных, а именно правовой статистики и судебных решений по делам о коррупции, были составлены списки лиц, наиболее часто совершавших коррупционные преступления за период с 2019 года и в течение 11-ти месяцев 2021 года. Сотрудники правоохранительной системы и исполнительных органов власти «лидируют» в этом списке. Привлекает внимание отсутствие в списке судей, хотя правовая статистика показывает, что действующие судьи регулярно осуждаются за коррупционные преступления.

Рисунок 6. Топ-10 лиц, совершивших коррупционные преступления в период с 2019 года и в течение 11-ти месяцев 2021 года. Лица, признанные судом виновными в совершении коррупционных преступлений в период с 2019 года и в течение 11 месяцев 2021 года

Место работы	Топ-10 коррупционеров со стороны госорганов	Место работы	Топ-10 коррупционеров со стороны населения
Министерство внутренних дел	169	Безработные	110
Сотрудники акиматов, включая акимов	138	Водители	70
Комитет государственных доходов Министерства финансов	33	Предприниматели	54
Министерство образования	28	Наемные рабочие	33
Министерство сельского хозяйства	18	Директора компаний	10
Комитет уголовно-исполнительной системы МВД	16	Студенты	4
Министерство здравоохранения	16	Пенсионеры	4
Комитет национальной безопасности	7	Фермеры	3
Министерство по чрезвычайным ситуациям	5	Банковские служащие	1

2.10. Индикатор 10. Обеспечение ответственности юридических лиц

За 2021 год не произошло каких-либо изменений в части решения вопроса ответственности юридических лиц за коррупцию в Казахстане. Несмотря на ратификацию Конвенции ООН против коррупции¹¹⁷, участие в системе мониторинга Стамбульского плана действий против коррупции

¹¹⁶Более подробная информация об исследовании доступна по ссылке <http://tikazakhstan.org/eksperty-transparency-kazakhstan-sostavili-sotsiologicheskij-portret-korrupsionera/>

¹¹⁷Конвенция против коррупции ООН. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

ОЭСР¹¹⁸, вопрос ответственности юридических лиц против коррупции в Казахстане рассматривался неоднократно, при этом аргументы против введения такой ответственности были следующими:

1. корпоративная ответственность является обычным правовым институтом в странах общего права, а в странах гражданского права (к которым относится Казахстан) юридические лица не являются субъектом уголовной ответственности, поскольку сложно воплотить на практике принципы применения наказания к юридическому лицу;
2. только физические лица обладают правосубъектностью в уголовном процессе, поскольку вина как главный элемент уголовной ответственности может быть отнесен только к физическому лицу, а не к юридическому¹¹⁹;
3. к юридическому лицу невозможно применить такие меры уголовной ответственности, как ограничение или лишение свободы, так же как невозможно применить арест по отношению к юридическому лицу и т. д.

Однако вопросы ответственности юридических лиц за коррупцию уже давно детально проработаны на уровне стран общего права и международных организаций, которые проводят мониторинг выполнения антикоррупционных обязательств в странах Центральной Азии, включая Казахстан¹²⁰. Не только странами общего права, но и антикоррупционным экспертным сообществом признаются следующие очевидные факты:

- юридические лица, компании, получают выгоду от системной коррупции, когда владельцы или менеджеры бизнеса ищут источники дополнительной прибыли без дополнительных производственных затрат и находят, например, «эксклюзивные контракты»¹²¹ в рамках государственных закупок, государственно-частного партнерства и т. д.;
- здесь сложно возложить всю вину только на инициаторов и исполнителей коррупционных схем, поскольку могло быть принято коллективное решение, и в любом случае компания получает выгоду от таких контрактов, но не несет ответственность и никак не возмещает причиненный ущерб;
- штраф, а также другие меры административной и квазиуголовной ответственности применяются к юридическим лицам – бессрочное лишение лицензии, отстранение от процесса закупок, приостановлении операций, например. Никто не говорит о лишении свободы для юридических лиц;
- исследования показывают, что в Казахстане инициаторами коррупционных сделок являются примерно в равных долях сам государственный служащий, с одной стороны, и предприниматель (менеджеры компаний), с другой стороны¹²². Поэтому логично, если ответственность будет возложена не только на физические лица, но и на юридические лица тоже и т. д.

¹¹⁸Стамбульский план действий против коррупции ОЭСР. Информация о программе мониторинга доступна по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/istanbul-action-plan.htm>

¹¹⁹Уголовная ответственность юридических лиц: теория и практика. Мусабек Алимбеков, председатель Верховного Суда Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30964759&pos=6;-109#pos=6;-109

¹²⁰Liability of Legal Persons for Corruption in Eastern Europe and Central Asia, 2015, OECD, Paris. Издание доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf>

¹²¹«Эксклюзивность» в данном случае может определяться высокой ценой закупаемых товаров и услуг, процедурой закупки – из одного источника, например, особенностями технической спецификации и т. д.

¹²²С точки зрения предпринимателей, работники ведомств/учреждений чаще выступают инициаторами неформального решения вопросов, чем они сами – 40,7% против 32,3%. На долю посредников приходится 26,9% случаев. Исследование «Мониторинг состояния коррупции в Казахстане», 2020 год. Исследование доступно по ссылке: <http://tikazakhstan.org/monitoring-sostoyaniya-korrupsii-v-kazahstane/>

Казахстан неоднократно получал рекомендации о введении ответственности юридических лиц в рамках мониторинга выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР, однако не продвинулся дальше «обсуждения возможностей» и не продемонстрировал прогресса в выполнении этой рекомендации¹²³. Отметим, что основным противником введения ответственности юридических лиц за коррупцию выступает само бизнес-сообщество. Аргументы приводятся следующие:

- «введение данного института может привести к серьезным негативным последствиям для экономики страны;
- усилится административное давление на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов;
- будут созданы дополнительные условия для коррупции и рейдерских схем, что, в свою очередь, приведет к выводу активов за рубеж и т. д.»¹²⁴.

Отсутствие какой-либо ответственности юридических лиц за коррупцию является одним из факторов серьезного вовлечения бизнес-структур в коррупционные схемы. И хотя исследователи отмечают, что наблюдается некоторое снижение уровня участия бизнес-структур в коррупционных схемах и сделках – «на 16% снизился уровень вовлеченности предпринимателей в коррупцию за последний год (с 62% до 46%)»¹²⁵, он все равно остается высоким.

Несмотря на ратификацию двух международных конвенций ООН¹²⁶, которые устанавливают положения о возложении на юридические лица ответственности (гражданско-правовой, административной или уголовной) за коррупцию, Казахстан не демонстрирует какого-либо прогресса по данному вопросу и, таким образом, не выполняет международные обязательства. Ключевым элементом этих обязательств является как раз не уголовная ответственность юридических лиц, а то, что *«каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции»*.

Пока Казахстан не ввел такие санкции, но ситуация может измениться в связи с двумя факторами: (1) присоединением страны к ГРЕКО¹²⁷ и необходимостью ратификации европейских конвенций¹²⁸, а также (2) планами по присоединению к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок ОЭСР¹²⁹. Все эти конвенции предусматривают ответственность юридических лиц за коррупцию, но при этом, в отличие от механизма мониторинга конвенций ООН, предусматривают более строгий контроль. Планы по введению ответственности юридических лиц за коррупцию предусмотрены также и в проекте

¹²³Отчет «Антикоррупционные реформы в Казахстане. 4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», ОЭСР, Антикоррупционная сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (ACN), 2017 год. стр. 157–160. Документ доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-4thRound-Monitoring-Report-RUS.pdf>

¹²⁴Здесь же, стр. 159

¹²⁵Специальный обзор по коррупции в Казахстане, 2019 год, Национальная палата предпринимателей Казахстана. Исследование доступно по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-sredy>

¹²⁶Конвенция ООН против коррупции, статья 26. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml, а также Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, статья 10. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml

¹²⁷Группа государств против коррупции Совета Европы. Официальный сайт организации: <https://www.coe.int/en/web/greco>

¹²⁸Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173). Текст документа доступен по ссылке: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=173>, а также Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174). Текст документа доступен по ссылке: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=174>

¹²⁹OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Текст документа доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы¹³⁰. В частности, указывается, что «заинтересованной стороной в коррупции наряду с недобросовестными чиновниками является и бизнес-среда. Согласно экспертным оценкам, прибыль юридических лиц от взятки в среднем в десять раз превышает размер самой взятки. Поэтому одним из обязательных условий для снижения коррупции является **усиление ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений. Применение больших штрафных санкций и других ограничительных мер сделает экономически невыгодным для компаний подкуп должностных лиц**».

Ожидается, что в 4-ом квартале 2023 года законопроект о введении ответственности юридических лиц за коррупцию будет разработан и вынесен на рассмотрение Парламентом Республики Казахстан¹³¹. Такой долгий срок решения задачи по установлению ответственности юридических лиц за коррупцию не оправдан никакими обстоятельствами и приведет к сохранению высокого уровня вовлеченности бизнес-сообщества в коррупционные схемы и сделки. На такой же долгий срок отложена ратификация конвенций Совета Европы, о которых говорилось выше – «на 4-ый квартал 2026 года»¹³².

Отдельно также отметим изменение методологии мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией с 2022 года. В Индикаторе по обеспечению ответственности юридических лиц за коррупцию содержатся подробные сведения, которые страна должна будет представить мониторинговой группе – количество юридических лиц, санкции и т. д. Такой долгий срок для решения вопроса об ответственности юридических лиц за коррупцию нежелателен, поскольку по результатам мониторинга будет выявлено отсутствие прогресса в выполнении данной рекомендации.

Законопроект о введении ответственности юридических лиц за коррупцию должен быть разработан и принят в ближайшее время. Это касается и ратификации двух или трех антикоррупционных конвенций Совета Европы и ОЭСР, о которых говорилось выше. Очевидные положительные последствия такого шага следующие:

- государство выполнит свои международные обязательства и обеспечит **«эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции»** в отношении ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения и преступления;
- появится сдерживающий фактор для бизнес-сообщества, который может быть эффективен, если помимо ответственности юридических лиц будут приняты меры по смягчению ответственности (например, если будет доказано добросовестное применение юридическим лицом всех требуемых законодательством и корпоративной практикой антикоррупционных мер).

2.11. Индикатор 11. Восстановление доходов от коррупции и управление ими

В чем заключается проблема сейчас? Анализ уголовных дел по коррупционным преступлениям показывает, что конфискация преступных доходов и возмещение ущерба не являются приоритетной задачей как органов следствия, так и судебных органов. Органы досудебного расследования считают, что их задачей является только раскрытие правонарушений, привлечение к ответственности виновных лиц и предоставление доказательств их вины. Мерам по установлению местонахождения и конфискации преступных активов придается второстепенное значение. В приговорах по коррупционным делам чаще всего конфискуются только взятки.

¹³⁰Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, стр. 27

¹³¹План действий по реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Пункт 58

¹³²Здесь же. Пункты 60–61

В проекте Концепции развития сферы противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма на 2022–2026 годы (далее – проект концепции)¹³³ отмечается, что «с момента возбуждения уголовного дела до принятия мер по установлению, аресту и конфискации активов, полученных преступным путем, проходит длительный период времени. Это позволяет преступникам легализовать похищенное имущество и затрудняет его последующий возврат государству или законному владельцу».

Другая проблема заключается в том, что в казахстанском законодательстве отсутствует понятие параллельных финансовых расследований. В проекте концепции отмечается, что «вывод преступных активов за границу напрямую затрагивает экономическую безопасность, наносит ущерб бюджету государства, приводит к нехватке инвестиций и оборотных средств для развития экономики, снижает как инвестиционную привлекательность, так и доверие граждан к государственному аппарату».

Были ли изменения в 2021 году? В 2021 году существенных изменений в процессе конфискации преступных активов и их возвращения не произошло, хотя, например, весь год активно обсуждался вопрос возврата похищенных средств по проекту «Астана LRT»¹³⁴.

Для Казахстана возврат из-за рубежа активов, полученных незаконным путем, сопровождается целым спектром проблем. Во-первых, разница в юрисдикциях и правовых системах с большинством стран, которые являются странами притока капитала. Сроки исполнения запросов об оказании правовой помощи компетентными органами ряда иностранных государств могут составлять до полугода.

Во-вторых, государства, в которые были вывезены активы, не всегда оказывают содействие, в некоторой степени политизируя вопросы выдачи преступников, совершивших хищения государственных средств, аресты счетов, конфискацию и возвращения коррупционных активов. Можно сказать, что практически только Швейцария вернула Казахстану деньги, в частности, замороженные в рамках дела о Казахгейте¹³⁵.

Как может измениться ситуация?

Проект концепции предлагает следующие изменения:

- во все органы уголовного преследования внедрить подразделения по проведению **параллельных финансовых расследований**. Для обеспечения эффективности данного института следователи таких подразделений будут на регулярной основе проходить **соответствующее обучение по своевременному отслеживанию, установлению, замораживанию, аресту и конфискации преступных активов**;
- создать **национального координатора по возврату активов**, в компетенцию которого войдут разработка политики по возврату активов, формирование необходимой для ее реализации правовой основы, а также развитие международного сотрудничества в данной сфере. Создание национального координатора по возврату активов будет стимулировать доверие и близость между юрисдикциями Казахстана и большинства развитых стран, где такие подразделения уже функционируют;
- провести **национальную оценку рисков** вывода похищенных активов с принятием соответствующих корректирующих мер. С использованием информационных систем будет

¹³³Проект Концепции развития сферы противодействия отмывания доходов и финансированию терроризма в Казахстане на 2022–2026 годы. Проект документа доступен по ссылке: <https://legalacts.egov.kz/application/downloadconceptfile?id=14050058>

¹³⁴Более подробная информация об этом деле размещена по ссылке: https://newtimes.kz/search?search_text=LRT

¹³⁵«Возвращенные Швейцарией миллионы «народных денег» ушли на пропаганду». Радио Азаттык, 12 июля 2018 года. Публикация доступна по ссылке: <https://rus.azattyq.org/a/what-happened-to-the-returned-to-kazakhstan-by-switzerland-48-million/29359724.html>

разработана модель централизованного **сбора статистических данных** обо всех арестованных, замороженных, конфискованных, возвращенных активах;

- разработать **методику расчета объема незаконных финансовых потоков** с дальнейшим внедрением их регулярного мониторинга.

2.12. Индикатор 12. Расследование и судебное преследование коррупции на высоком уровне

В 2021 году было сразу несколько дел, связанных с коррупцией судей и государственных служащих высокого уровня, в частности, акимов регионов и их заместителей, руководителей и заместителей территориальных подразделений министерств и агентств, руководящих сотрудников правоохранительных органов.

Как отмечается в Национальном докладе по противодействию коррупции в РК за 2021 год¹³⁶, за совершение коррупционных правонарушений осуждено 892 лица (1 021 – в 2020 году), среди них служащие: органов внутренних дел – 207 (254), акиматов и их структурных подразделений – 150 (211), из них акимов – 5 (19), министерства финансов – 34 (67), министерства сельского хозяйства – 19 (18), министерства здравоохранения – 16 (5), органов национальной безопасности – 10 (5), службы экономических расследований – 4 (7), прокуратуры – 3 (6), судьи – 3 (5).

Коррупция в судебной системе. Сразу несколько дел расследовалось в отношении судей по обвинению в коррупции в 2021 году. Экс-судья Верховного суда был обвинен в мошенничестве с использованием служебного положения – он получил денежные средства от другой судьи через посредника для ее продвижения по службе и перевода в столичный суд. Судья, передавшая денежные средства, осуждена за дачу взятки¹³⁷.

Судья областного суда Карагандинской области также осужден за взятку от юриста частной компании, которая являлась стороной по гражданскому делу. Это дело находилось в производстве этого судьи. Юрист частной компании также осуждена за дачу взятки¹³⁸.

Председатель районного суда города Алматы осужден за получение взятки за распределение искового заявления об исполнении решения суда судье, который гарантировал бы удовлетворение иска. Взятка была передана через посредника от истца, который был заинтересован в удовлетворении его исковых требований¹³⁹.

Другие дела в судебной системе были связаны со служебным подлогом и превышением должностных полномочий (например, судья одного из районных судов осуждена за то, что изготовила судебные процессуальные документы без проведения судебных заседаний)¹⁴⁰.

¹³⁶Национальный доклад о противодействии коррупции в РК за 2021 год. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/283483?lang=ru>

¹³⁷«Освобожден от должности осужденный за коррупцию судья Верховного суда РК Мейрам Жангуттинов», 10 марта 2022 года. Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/kaz/osvobozhden_ot_dolzhnosti_osuzhdennyj_za_korrupsiju_sudja_verhovnogo_suda_rk_mejram_zhanguttinov

¹³⁸«Апелляционная коллегия оставила в силе приговор судье Габдуллину», 27 октября 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/scandal/apelljatsionnaja_kollegija_ostavila_v_sile_prigovor_sude_gabdullinu

¹³⁹«За взятку осужден бывший председатель Бостандыкского суда Алматы». Публикация доступна по ссылке: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/vzyatku-osuzden-byivshiy-predsedatel-bostandyiskogo-suda-407084/

¹⁴⁰«По приговору в отношении судьи Шиелийского районного суда Кызылординской области Курманбай Г. и ее секретаря Кыдыралиевой Е.», 15 декабря 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/press/news/details/po-prigovoru-v-otnoshenii-sudi-shieliyskogo-rayonnogo-suda-kyzylordinskoy-oblasti-kurmanbay-g-i-ee-sekretarya-kydyralievoy-e?lang=ru>

Коррупция в местных органах власти. Другой тревожный фактор – коррупция в акиматах, местных управлениях и департаментах центральных исполнительных органов власти. Например, в акимате Атырауской области сразу несколько заместителей акимов были задержаны за получение взяток от предпринимателей за получение госзаказов¹⁴¹. Аналогичная ситуация произошла в Актюбинской области, где был осужден заместитель начальника одного из управлений за получение взятки от предпринимателя, который получил заказ на строительство физкультурно-оздоровительного комплекса в одном из поселков области¹⁴².

Коррупция в министерствах. В 2020–2021 гг. были выявлены факты системной коррупции в Министерстве здравоохранения РК, что было связано, безусловно, с пандемией и мерами по ее предупреждению, вакцинированию населения, проведению различных противоэпидемических мероприятий. Бывший министр здравоохранения, который несколькими годами ранее признавал, что коррупция в медицинской сфере носит системный характер¹⁴³, сам находится под следствием в связи с обвинением в злоупотреблении должностными полномочиями¹⁴⁴. Помимо этого, факты системной коррупции выявлены в Министерстве сельского хозяйства РК, Комитете транспорта МИИР РК и Министерстве юстиции РК.

2.13. Индикатор 13. Специализированные следственные и прокурорские органы

Как уже отмечалось выше, в Казахстане досудебное расследование по коррупционным делам уполномочены вести сразу несколько органов – Антиторрупционная служба, МВД РК, КНБ РК, Служба экономических расследований и органы прокуратуры. В национальном докладе по противодействию коррупции в РК за 2021 год отмечается динамика расследований по каждому из уполномоченных органов¹⁴⁵.

Таблица 2. Вклад правоохранительных и специальных государственных органов в противодействие коррупции (количество зарегистрированных преступлений)

Субъект	2020	2021	Динамика
Антиторрупционная служба	1 632	1 037	-37%
Министерство внутренних дел	371	326	-12%
Комитет национальной безопасности	89	72	-19%
Органы прокуратуры	78	68	-13%
Служба экономических расследований	21	53	+152%

¹⁴¹«Два чиновника Атырауской области подозреваются в получении взятки в сумме 4,5 млн тенге», 10 декабря 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://inbusiness.kz/ru/last/dva-chinovnika-atyrauskoj-oblasti-podozrevayutsya-v-poluchenii-vzyatki-v-summe-4-5-mln-tenge>

¹⁴²«Уголовный суд указал Ондасыну Уразалину на коррупцию в областном акимате», 17 августа 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://ratel.kz/raw/ugolovnyj_sud_ukazal_ondasyну_urazalinu_na_korruptsiju_v_oblastnom_akimate

¹⁴³«Министр: коррупция в системе здравоохранения Казахстана процветает». Публикация доступна по ссылке: <https://ru.sputnik.kz/20170407/ministr-korruptsiya-v-sisteme-zdravoohraneniya-kazahstana-procvetaet-1954450.html>

¹⁴⁴«Суд вернул дело Биртанова и Абишева в Генпрокуратуру». Публикация доступна по ссылке: <https://vlast.kz/novosti/48426-sud-vernul-delo-birtanova-i-abiseva-v-genprokuraturu.html>

¹⁴⁵Национальный 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>

В 2021 году значительных изменений по данному индикатору не произошло. Признается тот факт, что расследование по коррупционным преступлениям не всегда проводится безупречно: многие дела возвращаются на доследование, есть проблемы с доказательствами, провокациями взяток, нарушением правил проведения негласных следственных действий. Есть необходимость в специализации сотрудников органов, ведущих досудебное расследование по расследованию дел о коррупции. Наличие большого количества таких органов само по себе является фактором для коррупции. Так, в 2021 году был осужден сотрудник Антиторрупционной службы по Актюбинской области за подстрекательство к даче взятки предпринимателя¹⁴⁶.

¹⁴⁶«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/>

3. Общие и специальные рекомендации

Общие рекомендации	Специальные рекомендации
Антикоррупционная политика	
<p>1. Проект концепции антикоррупционной политики необходимо обсудить с международными и национальными экспертами, исследователями в сфере антикоррупции.</p> <p>2. Важно не допустить сокращения объема мер, которые планируется предпринять, и не допустить расплывчатой формулировки конкретных обязательств. Например, не допустить формулировки конкретной обязанности «ввести ответственность юридических лиц за коррупцию» такой формулировки, как, например, «рассмотреть или обсудить возможность или целесообразность введения ответственности юридических лиц» и т. д.</p> <p>3. Наряду с внедрением антикоррупционного комплаенса на предприятиях квазигосударственного сектора и частных компаний, стимулировать бизнес и госкомпании активно внедрять антикоррупционные стандарты ISO:</p> <ul style="list-style-type: none">• ISO 37301:2021 «Системы управления соответствием»¹⁴⁷;• ISO 37001:2016 «Системы менеджмента борьбы со взяточничеством»¹⁴⁸;• ISO 37002:2021 «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности». Руководящие указания.»¹⁴⁹.	<p>1.1. Так как сама концепция и план действий рассчитаны на 4 года, наиболее актуальные рекомендации и задачи могут быть выполнены в ближайшее время, чтобы общество смогло ощутить положительный эффект от антикоррупционных реформ. Речь идет о таких действиях, как:</p> <ul style="list-style-type: none">• усиление антикоррупционного превентивного механизма в государственных органах, включая вопросы эффективного управления конфликтом интересов, внутренней оценки коррупционных рисков, положительной роли руководителя, а также продвижения этических принципов и культуры добропорядочности;• развитие антикоррупционного комплаенса в квазигосударственном секторе и ускорение его внедрения в частном бизнесе (сегментарно, с учетом количества работников и дохода), используя сбалансированную систему поощрения, мотивации;• введение ответственности юридических лиц за коррупцию, также используя сбалансированную систему поощрения и освобождения от ответственности в случае, если превентивные антикоррупционные меры были добросовестно внедрены компанией;• криминализация незаконного обогащения, что, соответственно, придаст процессу декларирования активов и имущества новый антикоррупционный ракурс. <p>1.2. Ратификация Казахстаном Конвенции ОЭСР по борьбе с взяточничеством и Конвенции ГРЕКО об уголовной ответственности за коррупцию также должны быть ускорены (2022 г.)</p>

¹⁴⁷ISO 37301:2021 Compliance management systems – Requirements with guidance for use. Информация доступна по ссылке: <https://www.iso.org/standard/75080.html>

¹⁴⁸ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use. Информация доступна по ссылке: <https://www.iso.org/standard/65034.html>

¹⁴⁹ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems – Guidelines. Информация доступна по ссылке: <https://www.iso.org/standard/65035.html>

4. Отсутствует в проекте Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы какая-либо **связь предполагаемых действий с Целями в области устойчивого развития ООН (Цели развития тысячелетия ООН)**¹⁵⁰. ООН предусматривается сразу несколько целей для проведения эффективных антикоррупционных реформ, а также ключевая цель ЦУР 16¹⁵¹ «Мир, справедливость и устойчивые институты»

Конфликт интересов

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Разработать и внедрить превентивный антикоррупционный механизм в публичном секторе</p> | <p>1.1. Усилить потенциал уполномоченных по этике в государственных органах – дополнительные полномочия, компетенция, сертификация</p> <p>1.2. Разработать и внедрить обучающие программы – теоретические и практические, а также провести обучение сотрудников</p> <p>1.3. Усилить роль руководителя в процессе превенции коррупции в госорганах</p> <p>1.4. Поощрять сотрудников, раскрывающих информацию о коррупционных схемах и правонарушениях</p> |
| <p>2. Внедрить эффективное управление конфликтом интересов в государственных органах</p> | <p>2.1. Внедрить меры по идентификации и эффективному разрешению конфликта интересов в публичном секторе – провести обучение по информированию, провести разбор практических ситуаций с сотрудниками</p> <p>2.2. Внедрить систему уведомлений госслужащих о наличии конфликта интересов – реестр, учет и аналитика</p> <p>2.3. Разработать и внедрить специальный стандарт по разрешению конфликта интересов на основе практических случаев и провести работу с руководителями по навыкам оперативного и эффективного разрешения конфликта интересов</p> |

Декларирование. Раскрытие информации об активах и обязательствах

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Криминализировать незаконное обогащение в Казахстане в соответствии с обязательствами страны как участницы Конвенции ООН по борьбе с коррупцией¹⁵²</p> | <p>1.1. Разработать и принять поправки в Уголовный кодекс РК</p> <p>1.2. Разъяснить новые положения государственным служащим</p> <p>1.3. Внести дополнение в запрет на владение банковскими счетами – дополнить инвестиционными и другими финансовыми инструментами</p> |
| <p>2. Сместить фокус декларирования государственных служащих с налогового к антикоррупционному</p> | <p>2.1. Предоставить доступ к поиску в данных декларациях индикаторов незаконного обогащения, как минимум, комплаенс-офицерам</p> <p>2.2. Дополнить перечень активов, которые подлежат декларированию, криптовалютой</p> |

¹⁵⁰THE 17 GOALS. Более подробная информация доступна по ссылке: <https://sdgs.un.org/goals>

¹⁵¹Более подробная информация доступна по ссылке: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

¹⁵²О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года N 31-IV. Документ доступен по ссылке: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_

- 2.3. Принять решение о расширении доступа к данным деклараций для проведения внутренних проверок и расследований для комплаенс-офицеров из квазигосударственного сектора и бизнеса
- 2.4. Разработать и внедрить процедуру проверки деклараций для отслеживания индикаторов незаконного обогащения

Защита информаторов

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Ввести на законодательном уровне институт защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности в Казахстане.</p> | <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Максимально широко определить сферы деятельности, способы информирования и круг лиц, подлежащих защите (не только штатные сотрудники) 1.2. Определить перечень правовых гарантий и закрепить их на законодательном уровне 1.3. Разработать процедуры внедрения данного института на практике |
| <p>2. Усовершенствовать правила и процедуру материального вознаграждения лиц, сообщающих о коррупции</p> | <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Расширить круг лиц 2.2. Расширить перечень оснований, подпадающих под действия правил |
| <p>3. Внедрить стандарт ISO 37002:2021 «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности»¹⁵³</p> | <ul style="list-style-type: none"> 3.1. Провести информирование и обучение предпринимателей, внедрить стандарт в деятельность частных компаний и предприятий квазигосударственного сектора |

Независимость судебной системы

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Улучшить материальные условия</p> | <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Решить вопросы заработной платы и обеспечения судей и работников судебной системы 1.2. Предусмотреть дополнительные гарантии и льготы в случае безупречной службы обществу |
| <p>2. Внедрить культуру честности и добропорядочности в судебной системе</p> | <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Внедрить антикоррупционные стандарты 2.2. Культивировать этические принципы судейского сообщества 2.3. Провести обучение по антикоррупционным аспектам 2.4. Обеспечить декларирование доходов и имущества судей и членов их семей 2.5. Ввести антикоррупционные ограничения для судей и т. д. |
| <p>3. Усовершенствовать дисциплинарную систему</p> | <ul style="list-style-type: none"> 3.1. Внедрить действенную систему поощрения и наказания за проступки 3.2. Обеспечить рассмотрение жалоб автономным органом без какого-либо вмешательства извне |
| <p>4. Повысить эффективность механизмов превенции коррупции</p> | <ul style="list-style-type: none"> 4.1. Постоянно проводить анализ коррупционных рисков и их устранение в судебных органах 4.2. Обеспечить эффективное управление конфликтом интересов в судебной системе как предпосылки для возникновения коррупционных схем и сделок и т. д. 4.3. Мотивировать сотрудников судебной системы к информированию о нарушениях и фактах коррупции изнутри, не дожидаясь публичных скандалов и негативных комментариев в соцсетях |
| <p>5. Решить процедурные вопросы для сокращения коррупционных рисков в судебной системе</p> | <ul style="list-style-type: none"> 5.1. Обеспечить дальнейшую цифровизацию 5.2. Исключить непроцессуальные контакты с участниками процессов и т. д. |

¹⁵³ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems – Guidelines. Информация доступна по ссылке: <https://www.iso.org/standard/65035.html>

Честность в государственных закупках

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Внести изменения в законодательство о государственных закупках РК | 1.1. Сократить количество оснований для закупки из одного источника в качестве внеконкурсной процедуры
1.2. Обеспечить большую прозрачность процесса закупок при использовании двухэтапных процедур
1.3. Расширить использование электронного формата закупок
1.4. Сократить основания для применения особого порядка закупок |
| 2. Внести изменения в законодательство о закупках в квазигосударственном секторе | 2.1. Обеспечить подчинение закупочных процедур в квазигосударственном секторе единым правилам и требованиям без каких-либо исключений
2.2. Аннулировать исключительный порядок закупок для Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» и исключить передачу Фонду государственных функций по разработке и принятию «отдельных правил закупок для Фонда» |

Деловая честность

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Ввести ответственность юридических лиц за коррупцию ¹⁵⁴ | 1.1. Разработать законопроект в кратчайшие сроки, в 1-ом–2-ом кварталах 2022 года. Разработать санкции для юридических лиц за совершение коррупционных преступлений – «уголовные, гражданско-правовые и административные, включая денежные санкции»
1.2. Предусмотреть обстоятельства, усиливающие и смягчающие ответственность юридических лиц за коррупцию |
| 2. Повысить осознанность предпринимателей и уровень доминирования корпоративных интересов над личными | 2.1. Обеспечить доминирование корпоративных интересов, связанных с миссией, целями и задачами компании, социальной ответственностью и защитой экологии
2.2. Внедрить антикоррупционный комплаенс в бизнесе
2.3. Развивать коллективные акции среди предпринимателей против коррупции |
| 3. Внедрить антикоррупционные ограничения для бизнеса | 3.1. При государственных закупках включить антикоррупционные ограничения в договоры, обеспечить прозрачность на всех этапах, исключить особый порядок и т. д.
3.2. Отстранить предприятия или индивидуальных предпринимателей от процесса государственных закупок на определенный срок в случае установления фактов коррупции |

Ответственность юридических лиц за коррупцию

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Перенести срок разработки законопроекта о введении ответственности юридических лиц за коррупцию на более ранний период, 1-ый–2-ой кварталы 2022 года | 1.1. Включить в законопроект систему мер для применения юридическими лицами в своих компаниях для предотвращения коррупции . Эти меры могут быть различными, в зависимости от количества сотрудников в компании, других факторов
1.2. Включить в законопроект меры ответственности юридических лиц за участие в коррупционных сделках прямо или косвенно (например, в качестве посредников). Это могут быть гражданско-правовые меры (например, возмещение ущерба, причиненного коррупцией, административные или уголовные меры) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

¹⁵⁴Две конвенции ООН, которые были ратифицированы Казахстаном, требуют принятия «эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции». Это, в частности, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, пункт 4 статьи 10. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml Другая конвенция – это Конвенция ООН против коррупции, пункт 4 статьи 26. Текст конвенции доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

1.3. Включить в законопроект **меры смягчения ответственности юридических лиц при добросовестном исполнении всех антикоррупционных требований**. То есть предусмотреть меры при предъявлении доказательств применения компанией всех возможных мер для предотвращения взяточничества

2. Перенести срок ратификации двух конвенций об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы на более ранний срок, 2-ой-3-ий кварталы 2022 года

2.1. Организовать и провести несколько экспертных обсуждений по данному вопросу

2.2. Подготовить аналитический обзор по предстоящим законодательным и правоприменительным процедурам, которые необходимо будет осуществить для ратификации конвенций

