

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В КАЗАХСТАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КОНВЕНЦИИ ООН «ПРОТИВ КОРРУПЦИИ»

Ратификация Конвенции ООН против коррупции стала важнейшим политическим событием, которое, несомненно, окажет существенное положительное влияние на развитие государства и общества. Ратификацией в 2008 году Конвенции ООН против коррупции, Казахстан подтвердил свои намерения следовать международным стандартам в области предупреждения и противодействия коррупции. Настоящий документ является первой попыткой системно подойти к процессу имплементации норм Конвенции ООН против коррупции и начать процесс содействия в формировании современного законодательства, где не было бы ни оснований, ни пробелов, которые создавали бы правовые предпосылки для коррупционных проявлений.

В настоящем документе представлены рекомендации по имплементации положений Конвенции ООН против коррупции в законодательство РК. В частности, они предлагают для широкого обсуждения ряд конкретных предложений по работе уполномоченного органа, субъектам коррупционных правонарушений, кадровой политике и др.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Основные принципы борьбы с коррупцией в Казахстане</i>	3
<i>Создание специализированного антикоррупционного органа</i>	6
<i>Публичный сектор</i>	8
<i>Принципы эффективности и прозрачности при назначении на государственную службу</i>	9
<i>Кадровая политика</i>	10
<i>Конфликт интересов</i>	14
<i>Этика государственной службы</i>	15
<i>Государственные закупки</i>	17
<i>Утверждение национального бюджета</i>	20
<i>Публичная отчетность</i>	21
<i>Доступ к информации</i>	21
<i>Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры</i>	25
<i>Органы прокуратуры</i>	28
<i>Предупреждение коррупции в частном секторе</i>	30
<i>Участие гражданского общества в противодействии коррупции</i>	33
<i>Меры по предупреждению отмывания денежных средств</i>	34
<i>Криминализация коррупции</i>	37
<i>Об уголовной ответственности юридических лиц</i>	41
<i>Защита свидетелей, экспертов и потерпевших</i>	42
<i>Компенсация ущерба</i>	44
<i>Специализированные органы</i>	47

В мае 2008 года Казахстан ратифицировал конвенцию ООН «Против коррупции 2003 года. Целями (Глава 1, ст. 1 Цели) конвенции, полноправным участником которой теперь является и Республика Казахстан, являются:

- содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбе с ней;
- поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов;
- поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

В соответствии с положениями Конвенции (Глава 2, ст.5 Статья «Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции»), Казахстан как участник конвенции, в качестве мер по предупреждению коррупции, должен в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разработать, осуществлять и проводить эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В КАЗАХСТАНЕ

1. Равенство всех перед законом и судом.

Соблюдение и реализация этого принципа очень важны в борьбе с коррупцией. К сожалению, нередки случаи так называемого селективного применения законодательства, когда закон для одних работает, для других нет. Отдельные судьи, государственные служащие, работники правоохранительных органов также подвержены коррупции.

Гарантией соблюдения этого принципа является антикоррупционная активность самих граждан – освещение коррупционных процессов в СМИ, в т.ч. присутствие на судебных процессах представителей СМИ, общественности; подача обращений в прокуратуру, в Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью и в другие правоохранительные органы.

2. Обеспечение четкой правовой регламентации деятельности государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней.

В настоящее время в соответствии с Государственной программой по борьбе с коррупцией на 2006-2010 годы, утвержденной указом Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2005 года, до 2008 года осуществляются меры по

обеспечению информационной прозрачности принятия решений государственными органами, оптимизации разрешительных и административных полномочий органов государственного управления, а также реформирования системы государственных закупок на основе перехода к системе электронных форм государственных закупок.

Особое место в Программе уделяется процессам вовлечения в антикоррупционную деятельность организаций гражданского общества, формированию правового сознания и правовой культуры в области соблюдения антикоррупционного законодательства. Предусмотрено введение эффективного механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, создания системы общественного контроля за расходованием бюджетных средств, передачи отдельных разрешительных функций институтам гражданского общества, внедрения мер по максимальному сокращению наличного оборота денежных средств и противодействию легализации денежных средств, полученных противозаконным путем.

3. Совершенствование структуры государственного аппарата, кадровой работы и процедуры решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц.

Государственной программой предусмотрено осуществление четкой правовой регламентации форм и механизмов взаимодействия государственных органов и субъектов предпринимательства, а также процедур, содействующих прозрачности принятия судебных решений и своевременности их исполнения. Согласно закону, перечисленные принципы должны признавать и обеспечивать:

- допустимость ограничения прав и свобод должностных и других лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, а также лиц, приравненных к ним, в соответствии с п. 1 ст. 39 Конституции РК;
- восстановление нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидацию и предупреждение вредных последствий коррупционных правонарушений;
- личную безопасность граждан, оказывающих содействие в борьбе с коррупционными правонарушениями;
- недопустимость делегирования полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль над нею.

В настоящее время принята и реализуется Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2006-2010 годы. Реализация программы базируется на выполнении следующих функциональных принципов: комплексности, системности, постоянстве, преемственности, реализуемости и адресности, действенности и результативности.

Деятельность государства должна быть ориентирована на снижение уровня коррупции до безопасного, создание реальных механизмов управления процессами, воздействующими на коррупцию в стране. В связи с этим одной из важнейших задач антикоррупционной стратегии, наряду с совершенствованием нормативно-правовой базы, оптимизацией форм, методов и средств борьбы с коррупцией, признаются обеспечение социального партнерства всех ветвей власти со структурами гражданского общества, расширение и активизации международного сотрудничества Казахстана в сфере борьбы с коррупцией. Расширение диалога между бизнесом и властью в рамках стратегии борьбы с коррупцией предполагает:

- дальнейшее реформирование системы государственных закупок на основе принципов прозрачности, конкурентности и объективности принятия решений, совершенствование практики налогообложения;
- повышение ответственности бизнеса в борьбе с коррупцией путем активного принятия участия малого и среднего предпринимательства в реализации государственных решений;
- публичное обсуждение ведомственных и региональных антикоррупционных программ с привлечением широкого круга бизнес-структур;
- сокращение лицензируемых видов предпринимательской деятельности до уровня среднемировых показателей.

СОЗДАНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОРГАНА

В соответствии со ст. 6 Конвенции, Каждое государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:

- проведение антикоррупционной политики и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;
- расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

В соответствии с положениями Конвенции, такой орган должен быть обеспечен необходимой самостоятельностью, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций.

Указом Президента РК в 2004, Агентство финансовой полиции было преобразовано в Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью и подчинено непосредственно главе государства.

Агентство профессионально занимается выявлением коррупционных правонарушений и причин их возникновения, проводит анализ законодательства и правоприменительной практики, а также вырабатывает предложения, направленные на устранение коррупционных механизмов, вовлечение Казахстана в международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции и экономической преступности.

В соответствии с ратифицированной Казахстаном Конвенцией ООН «Против коррупции» крайне важным представляется законодательное закрепление аналитической деятельности Агентства, а также обязанности регулярного информирования президента, правительства и парламента по вопросам борьбы с коррупцией, включающего в себя вопросы общественного контроля, кадров, финансирования и т.д. Такие меры способствовали бы более эффективному взаимодействию Агентства с другими государственными органами, совершенствованию системы борьбы с коррупцией, позволили бы акцентировать внимание государственных органов на борьбу не только с последствиями, но и причинами и условиями коррупции.

Существенным представляется участие Агентства в проведении антикоррупционного мониторинга законодательства с целью снижения неопределенности всех многозначных и неопределенных норм. Разработка ведомственных инструкций и положений, других нормативных актов, а также

принятие решений и их исполнение, контроль их реализации не должны быть сосредоточены в одном ведомстве.

Согласно действующего законодательства по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст.164, 250 (ч.2, ч.3), 259 (ч.2, ч.3, ч.4), 347-1, 381 (ч.2) УК РК, предварительное следствие производится органом внутренних дел или национальной безопасности, возбуждившим уголовное дело.

По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 307 (ч.2, ч.3,ч.4), 308 (ч.2,ч.3, ч.4), 311 (ч.3,ч.4) УК РК, предварительное следствие производится органом национальной безопасности или финансовой полицией возбуждившим уголовное дело.

По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст.380 УК РК, предварительное следствие производится органами внутренних дел, национальной безопасности или финансовой полиции возбуждившими уголовное дело.

Считаем целесообразным закрепление этих функций исключительно за АБЭКП. Функционирование специализированного органа, занимающегося исключительно этими вопросами, отвечает взятым на себя обязательствам после ратификации Казахстаном в мае 2008 года конвенции ООН «Против коррупции».

Необходимо создать надлежащую законодательную базу для деятельности Агентства с учетом международного опыта. В декабре 2003 года, вышел указ Президента РК « О создании Агентства по борьбе экономическими преступлениями и коррупцией». Для большей эффективности и долгосрочности работы Агентства и его подконтрольности, возникает необходимость подготовки законопроекта закона «Об Агентстве по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями», и в дальнейшем его принятия парламентом и подписания президентом. Это необходимо для более долгосрочного существования Агентства, так как на практике, государственные органы, деятельность которых регламентируется в виде указов – не долговечны. Кроме того, обсуждение и принятие такого закона в парламенте, и его публичность, а также выработка более эффективного взаимодействия Агентства с другими правоохранительными органами, способствовало бы совершенствованию системы борьбы с коррупцией.

Очень важным является закрепление в законопроекте – аналитической деятельности Агентства, а также обязанности периодических докладов президенту, правительству и парламенту, общественного контроля, кадровых вопросов, финансирования и т.д.

В пользу необходимости создания такого закона, говорит опыт и анализ работы наиболее успешных антикоррупционных Агентств. Кроме того, принятие такого закона, позволит больше акцентировать внимание государственных органов на борьбу с причинами и условиями коррупции, а не с последствиями.

ПУБЛИЧНЫЙ СЕКТОР

В соответствии с положениями Конвенции (Глава 2, ст. 7 «Публичный сектор») каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, какие:

- a) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- b) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях;
- c) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника;
- d) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности.

ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ НА ГОССЛУЖБУ

Законодательство закрепляет принципы профессионализма и компетентности государственных служащих, непрерывности повышения их квалификации, равного права граждан республики на доступ к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, право государственного служащего на продвижение по службе с учетом квалификации, способностей, добросовестного исполнения своих служебных обязанностей, а также его обязанность повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей. В числе требований, предъявляемых к лицам, поступающим на государственную службу, Закон предписывает, что они должны обладать необходимым образованием, уровнем профессиональной подготовки и соответствовать установленным квалификационным требованиям. Поступление на административную службу происходит по результатам конкурса. Административные государственные служащие в целях определения уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры, способности работать с гражданами проходят аттестацию.

Но при этом существует практика, когда конкурсы объявляются формально, под конкретного человека. Система проведения конкурсов и собеседований на занятие вакантных должностей на государственную службу далека от совершенства и позволяет обойти закон.

Наиболее часто встречающимися нарушениями конкурсных процедур, являются проведение неправильно или формально проведенной аттестации. Так, например, существует возможность назначение на определенную должность кандидатов из резерва без прохождения конкурса. При карьерном росте критерий профессионализма, не всегда, выдвигается на первое место.

Зачастую такими критериями бывают родственные связи, личная преданность, взятки. Вместе с тем необходимо отметить, что государством предпринимаются меры по усовершенствованию кадрового отбора:

- Надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей
- Осуществляется постоянного контроля за соблюдением законодательства о госслужбе и борьба с коррупционными правонарушениями.
- Агентством по делам государственной службы, его территориальными подразделениями и дисциплинарными советами осуществляется проверка деятельности государственных органов, как на республиканском, так и на региональном уровнях. При этом, необходимо отметить, что проведение таких проверок в основном АГДСМ ограничено выявлением дисциплинарных нарушений, проверки проводятся в основном для государственных служащих низшего и среднего звена.

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Необходимо еще более тщательно отбирать кадры, периодически осуществлять их аттестацию и ротацию, одновременно с увеличением заработной и усилением ответственности.

Необходима более эффективная система внутренней безопасности, которая должна быть больше ориентирована не только на выявление в основном правонарушений сотрудников правоохранительных органов, но и на установление причин их порождающих. Тщательная регламентация конфликта интересов. Система подбора кадров на основе заслуг. Подробная регламентация деятельности чиновников. Должностной регламент, содержащий требования, предъявляемые к чиновнику, его должностные права и обязанности, должен стать «основным нормативным актом, регламентирующим деятельность госслужащего».

Максимальная автоматизация и перевод услуг в электронный формат. Ротация, которая осуществляется путем перевода служащих с одной должности на другую в пределах одного государственного органа либо перевода из одного государственного органа в другой.

Повышение заработной платы. Денежное содержание государственных служащих должно соотноситься на рынке труда с заработной платой работников соответствующей специальности и квалификации негосударственного (коммерческого) сектора экономики. Необходима ориентация на результат, а не на процесс. Деятельность руководителей государственных органов, оказывающих государственные услуги, должна оцениваться в зависимости от достигнутых результатов. Тем самым одна из основных экономических функций взятки — стимулировать труд чиновника — становится лишней. Кроме того, как и ориентация на клиента, ориентация на результат предполагает создание стандартов работы чиновника — показателей результативности его работы. Прозрачность и измеримость результатов сами по себе создают предпосылки для снижения коррупции.

Обучение на государственной службе должно производиться не только через систему переподготовки и повышения квалификации, но и создание таких условий, при которых без прохождения обучения они не смогут претендовать на положительные результаты аттестации и, соответственно, на продвижение по службе.

Для обеспечения мониторинга и повышения эффективности обучения госслужащих за рубежом Агентством разработаны, утверждены и зарегистрированы в Министерстве юстиции «Правила направления государственных служащих на подготовку, переподготовку и повышение квалификации за рубежом». В соответствии с международной практикой эти Правила предписывают государственным органам производить отбор

госслужащих и направлять их за рубеж на повышение квалификации гласно, на конкурсной основе и с учетом личных заслуг кандидатов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Государственные служащие

1. Необходимо значительно усилить возможности Агентства по обучению государственных служащих, так как проверки выявили многочисленные нарушения в сфере государственной службы, в том числе: несоблюдение правил наложения дисциплинарных взысканий, проведения конкурсов и аттестации госслужащих, что говорит о низком уровне знаний работников кадровых служб.
2. Следует предпринять меры по улучшению материального состояния работников Агентства с одновременным проведением аттестации и повышением уровня их ответственности.
3. Необходимо исключить практику наложения на госслужащих взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, при не снятом дисциплинарном взыскании в виде замечания, выговора либо строгого выговора.
4. Необходимо создание реальных механизмов по обеспечению контроля, в т.ч. общественного и СМИ, над передачей государственным служащими в доверительное управление находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций.
5. Необходимо усилить работу Агентства по осуществлению проверок и выработке мер по предотвращению предвзятости и устранению условий для коррупции в конкурсных комиссиях по отношению к отдельным кандидатам на административные должности, делать заседания комиссий открытыми для общественности и СМИ.
6. Необходимо увеличение возможностей Дисциплинарных советов (далее ДС), с тем чтобы их решения носили не рекомендательный, а обязательный характер, при этом необходимо обеспечивать публичный характер работы ДС. Необходимо закрепить законодательно и на практике рассмотрение отчетов отраслевых руководителей ДС.
7. В качестве профилактики необходимо еще более широкое участие общественности и СМИ в Дисциплинарных советах, особенно при рассмотрении вопросов об ответственности руководителей местных исполнительных органов, допустивших коррупционные правонарушения.

8. Необходимо внести изменения, усиливающие ответственность за неоднократное нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений, т.к. статистика свидетельствует, что около 10% коррупционных правонарушений составляют нарушения порядка рассмотрения обращений граждан.
9. Необходимо внести изменения в Закон РК «О борьбе с коррупцией», т.к. в нем имеется неоднозначное толкование наказания за коррупционный проступок. На виновное должностное лицо может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде «понижения в должности, увольнения с должности или иное освобождение от выполнения государственных функций либо наложение в установленном законом порядке иного дисциплинарного взыскания», то есть замечания, выговора или строгого выговора. Подобное широкое поле для взыскания позволяет руководителям лавировать между замечанием и увольнением, что, соответственно, дает возможность ему оказать кому-либо из подчиненных предпочтение либо вовсе увести от увольнения.
10. Правоохранительные органы должны на постоянной основе передавать в ДС материалы по отказным и прекращенным уголовным делам по нереабилитирующим основаниям в отношении должностных лиц, допустивших коррупционные правонарушения для привлечения их к дисциплинарной ответственности. Как показывают, правоохранительные органы прекращают возбужденные уголовные дела в отношении должностных лиц по нереабилитирующим основаниям, в виду примирения сторон или вследствие применения акта амнистии, при этом не привлекаются к уголовной ответственности лица, вина которых доказана.
11. Нужна системная работа по укреплению кадров Агентства, с учетом их профессионализма, компетентности, а также одновременно усиление ответственности за принятые решения с увеличением их заработной платы.

Политические государственные служащие

В соответствии с положениями Конвенции (Глава 2, ст.8), Казахстану как участнику Конвенции, необходимо усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, в финансировании политических партий.

Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 1999 года был утвержден Реестр должностей политических государственных служащих. Большинство этих должностей назначаемые, а не избираемые, за исключением Акимов сел, сельских округов, поселков и аулов. Кадровый резерв

политической госслужбы в основном формируется Администрацией Президента РК.

1. Необходимо принять закон о политических государственных служащих, дать понятие «политического государственного служащего», определить их права, обязанности и ответственность за принятые ими решения, конкурсного отбора, привлечения к дисциплинарной ответственности, прохождения периодической аттестации и испытательного срока и пр.
2. Необходимо четко разделить законодательно финансирование политических партий и НПО, и контролировать благотворительную деятельность как организаций получающих благотворительную помощь, так и финансирование политических партий.
3. Необходимо закрепление партийной ответственности и их реального участия в формировании правительства, как на республиканском, так и региональном уровне. При этом необходимо добиться прозрачности и подотчетности финансирования политических партий.
4. Для предотвращения политической коррупции и влияния бизнеса на политические процессы, вызывает интерес опыт стран, в частности Франции, в которых запрещено финансирование политических партий юридическими лицами. Необходимо также рассмотреть вопрос о снятии ограничений по избирательным фондам и ввести формирование партийных списков на основе голосования избирателей (в противовес методу «паровоза», когда места в партийных списках могут покупаться бизнес-кругами и криминалом).
5. Представители бизнеса могут назначаться только на выборные должности, с персональной ответственностью политических за эти кандидатуры.
6. Необходимо внедрение принципов корпоративного управления и финансовой прозрачности в частном, государственном секторах экономики, а также среди НПО и политических партий.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

В соответствии с положениями Конвенции (Глава 2, ст.8), Казахстану необходимо применить принципы неподкупности, честности и ответственность для публичных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы. Применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

Необходимо принять во внимание, основополагающие принципы национальной правовой системы, соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, в т.ч. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 года.

Необходимо также рассмотреть, в соответствии с основополагающими принципами национального законодательства, возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций.

Кроме того, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами национального законодательства, необходимо устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц. А также рассмотреть возможность принятия, в соответствии с основополагающими принципами национального законодательства, дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты, установленные в соответствии со статьей 8 Конвенции.

ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Согласно действующему законодательству, государственные служащие обязаны не допускать преследования за критику, терпимо относиться к критике, использовать позитивные критические замечания для улучшения своей профессиональной деятельности; не допускать необоснованные обвинения; быть вежливым и корректным, уважать личное достоинство своих подчиненных, справедливо и вежливо относиться к ним.

Должны проявлять скромность и не допускать в сфере частной жизни действий, вызывающих негативный общественный резонанс; не допускать случаев подбора и расстановки кадров в местных исполнительных органах по признакам землячества и личной преданности; не допускать факторов необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность и случаев лоббирования интересов отдельных хозяйствующих субъектов.

Существует процедура обращения граждан по фактам несоблюдения должностными лицами этических норм: введение специальных «Книг контроля этики госслужащих»; установка в каждом госоргане телефона доверия, ежемесячное рассмотрение информации о фактах нарушений; возрождение системы правового всеобуча; включение в программы тестирования кандидатов при принятии на государственную службу Правил служебной этики государственных служащих.

Вместе с тем этические нормы не стали еще достаточно действенным механизмом нарушения и этических отклонений. В целом, же существование и усовершенствование этических кодексов можно оценить положительно.

Предусматривается назначение административных госслужащих (при условии сохранения обязательного конкурсного отбора и в случае соответствия их квалификации предъявляемым требованиям) на вакантные должности с согласия самого госслужащего и уполномоченного органа или его территориального подразделения.

В целях повышения роли аттестации, как процедуры по определению уровня профессиональной подготовки административных госслужащих и стимулирования их в карьерном росте, законопроект предусматривает дополнительный источник формирования кадрового резерва — по рекомендации аттестационной комиссии госоргана.

Нормы этики и поведения государственных служащих Республики Казахстан в целом регулируются Кодексом чести государственного служащего РК (Правилами официальной этики для государственных служащих), а также отдельными кодексами этики, распространяющимися на конкретных государственных служащих при исполнении ими их профессиональной деятельности, которые были разработаны и приняты рядом органов

государственной власти и местного самоуправления. Эти кодексы этики включают основные обязанности и обязательства государственных служащих, а также нормы их поведения.

Но при этом необходимо ввести и более детализировать практические инструкции для государственных служащих по борьбе с коррупцией, конфликту интересов, этическим нормам, санкциям за несообщение о коррупции, не проводится соответствующее регулярное обучение. Помимо налоговых проверок, необходимо обеспечить специальный контроль за декларациями о доходах и имуществе государственных служащих, в целях предотвращения и выявления конфликта интересов и (или) коррупции.

Кроме того, эта информация не должна быть закрыта для общественности и СМИ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

В соответствии со ст.9 Конвенции «Публичные закупки и управление публичными финансами, Казахстан, как государство-участник Конвенции, принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:

- a) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;
- b) установление заблаговременно условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;
- c) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;
- d) эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту;
- e) меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например, требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.

Одной из наиболее подверженной коррупции сферой, является сфера государственных закупок, расходование бюджетных средств. Данную сферу регулирует Комитет финансового контроля. Основными коррупционными проявлениями в данной сфере стали: нецелевое использование/растрата бюджетных средств, незаконные действия в процессе организации государственных закупок, в частности лоббирование интересов аффилированных компаний и организаций, так называемые «откаты» с выигранного тендера.

Несомненным шагом вперед стал бы перевод всех государственных закупок в электронный формат. Однако, вместе со скорым переводом госзакупок в

электронный формат, остаются непродуманные вопросы борьбы с коррупцией. На сегодня отсутствуют всесторонние, законодательно закрепленные регламенты проведения закупок. В целом законодательство о госзакупках неоднозначно трактует нормы, оставляя возможность для государственного органа работать по тем нормам и согласно тем трактовкам, которые удобны в настоящий момент. Вопросы возникают по поводу ценового критерия, а не качественного. Особенного внимания и контроля требуют госзакупки в стратегических отраслях.

Новый закон о государственных закупках существенно не улучшил существующую систему государственных закупок. С точки зрения потенциальной коррупциогенности, данный закон не только не устраняет причины и возможность совершения коррупционных правонарушений, не ограничивает коррупцию, но и создает новые, прямые и косвенные условия для коррупции при сохранении старых.

Действующий закон не решает вопрос прозрачности процесса государственных закупок. Предлагаемые меры в виде права производить видеосъемки конкурсов, создают лишь видимость открытости конкурсов. Реальным механизмом прозрачности государственных закупок должны быть электронные торги и участие представителей объединений предприятия в качестве независимых наблюдателей.

Законом не создается обязательная без исключения система, но при этом существует возможность коррупционных действий по отношению к потенциальным поставщикам. При этом в одностороннем порядке введена ответственность только потенциального поставщика, но нет четкой, конкретной ответственности организатора конкурса и заказчика за последствия принятия решения по конкурсу.

Для поставщиков установлена суровая ответственность за неисполнение договорных обязательств, в виде исключения из процесса государственных закупок на два года, в тоже время за это нет ни какой ответственности заказчиков.

Таким образом, закон не способствует эффективному расходованию бюджетных средств и качеству закупок, что и подтверждается на практике в течение года его работы. Только в том случае, когда заказчик будет нести полную ответственность наравне с выбранным им подрядчиком, только в этом случае будет обеспечено качество закупаемых товаров, работ и услуг. Поспешное принятие не проработанного законопроекта привело несовершенной системе государственных закупок, не эффективному использованию средств и коррупции. Данный закон нуждается в концептуальном пересмотре и тщательной проработке при его рассмотрении.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Необходимо, исключить возможность при заключении контрактов на госзакупки возможности коррупции при государственных закупках:

1. создания технического задания под конкретных поставщиков
2. ограничения информации о конкурсе и техническом задании для потенциальных участников конкурса.
3. объявления конкурса срочным для того, чтобы присудить контракт единственному подрядчику без конкурса.
4. нарушения конфиденциальности заявок конкурсантов.
5. дисквалификации потенциальных поставщиков путем введения неправомерных требований к поставщикам до подачи заявок.
6. исключения потенциальной возможности участников конкурса заранее договориться о стоимости работ, участия в составлении технического задания конкурса под себя, подкупа организаторов конкурса.
7. минимизировать возможности, того чтобы контракт был присужден желаемому участнику из одного источника
8. Необходимо законодательно ограничить возможности чиновников трудоустройства в организации подрядчиков после ухода с государственной службы.
9. Обеспечить самое широкое и активное участие общественности в качестве для наблюдения за проведением процесса крупных государственных закупок.

УТВЕРЖДЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

В соответствии с положениями Конвенции (ст.9) необходимо создать эффективную антикоррупционную систему, основанную на принципах прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений предусматривающую:

- процедуры утверждения национального бюджета;
- своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах;
- систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора;
- эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля;

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Необходимо наделение Агентства финансового контроля реальными полномочиями и обеспечение большей самостоятельности в принятии решений и обеспечения своей деятельности.
2. Для повышения конкурентоспособности и устойчивости финансовой системы страны, и в первую очередь банковского сектора необходимы эффективные антикоррупционные механизмы отслеживания банковской сферы и принятия превентивных и действенных мер. Необходимо законодательно и на практике закрепить вмешательство Агентства в финансовую сферу, при этом действия АФН должны быть применимы ко всем финансовым структурам, вне зависимости от их аффилированности с теми или иным влиятельным лицам.
3. Необходимо обеспечить более открытую работу с прессой, представителями общественности, в т.ч. и для устранения коррупционных рисков и завоевания доверия населения и бизнеса, в том числе зарубежного, что является важнейшим критерием эффективности финансовых органов.
4. Необходимо изменить подходы Министерства финансов к планированию, улучшить механизм бюджетного планирования, создав реальные возможности для отслеживания всего бюджетного потока, используя возможности «электронного правительства».
5. Необходимо устранить возможность осуществления коррупционных корректировок и уточнений бюджета.
6. Нужно сделать подконтрольными и прозрачными механизмы и методы контроля бюджета, оптимизировать системы управления общественными ресурсами, включая нормы о межбюджетных отношениях, проблемы скрытых доходных источников местных бюджетов, неэффективное

использование трансфертов между уровнями бюджетной системы. В бюджете должны быть четко отражены основные критерии и показатели оценки результатов.

7. Перечень бюджетополучателей и участников бюджетного процесса и, соответственно, их ответственность не должна ограничиваться государственными органами, но должен включать также физических и юридических лиц разных форм собственности, участвующих в освоении и использовании бюджетных средств.
8. Администраторы бюджетных программ должны получить значительную самостоятельность, одновременно с адекватными мерами ответственности за достижение результатов, так только жесткий спрос может удержать бюджетополучателей от расточительства.
9. Положительное решение на выдачу бюджетных денег должно приниматься только при полной готовности инвестиционных проектов к реализации.
10. Необходимо установить четкие нормативы формирования и использования административных расходов, правила пополнения уставных капиталов акционерных обществ за счет средств бюджета.
11. Необходимо осуществление ежегодной антикоррупционной экспертизы проекта бюджетного кодекса, для выработки ее необходимо определить однозначные формулировки нарушений бюджетного законодательства.
12. В целях исключения коррупции, необходимо обеспечения большую прозрачность действий проверяющих.
13. Необходимо рассмотреть вопрос о возможности отмены некоторых налогов, которые приносят в казну государства небольшие поступления, но способствуют коррупции.
14. Органы, принимающие решения должны быть коллегиальные без возможности самостоятельно разрабатывать конкурсные процедуры, члены конкурсной комиссии не должны быть взаимосвязаны.

ПУБЛИЧНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ

Согласно положениям Конвенции (ст10. «Публичная отчетность»), Казахстан как государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

- а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;
- б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; и
- с) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Выполнение таких принципов Конвенции невозможно без доступа к информации и активного участия граждан и структур гражданского, путем участия в создании законов, иметь возможность инициирования и подготовки законопроектов, соответствующих приоритетам широких социальных групп.

Участие граждан и гражданских ассоциаций в законодательном процессе, в первую очередь, может осуществляться в форме общественных законодательных инициатив и экспертиз законопроектов и действующего законодательства.

Информация о государственных ресурсах, подлежащих распределению должна быть доступной и полной. Необходимо обеспечить обществу и гражданам доступ к официальным документам.

Согласно закону о «Нормативно-правовых актах Республики Казахстан», нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан (кроме актов, содержащих государственные секреты Республики Казахстан и иную охраняемую законом тайну) публикуются в официальных изданиях. Нормативные правовые акты центральных исполнительных и иных центральных государственных органов публикуются Министерством юстиции. Решения местных государственных органов и органов местного самоуправления публикуются в периодических изданиях, определенных для официальных публикаций. Подлежат обязательной публикации информация о

чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, о лекарственных средствах, о нормативных документах и стандартах. В упомянутом законе отсутствует требование обязательного распространения актов государственных органов в публичных библиотеках, однако центральные и местные исполнительные органы должны обеспечивать комплектование и условия для хранения фондов библиотек.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Необходимо увеличить тираж изданий, печатающих республиканские законодательные акты. Нужно наладить системы бесплатного распространения и получения правовой информации подзаконных нормативных актов министерств и ведомств. Необходимо предусмотреть материально-техническое оснащение правительственных учреждений, ввести их обязательную публикацию и а также обязанность предоставления этой информации неправительственным организациям и гражданам.
2. Необходимо применение на практике ответственности государственных служащих за непредставление подобного рода информации, так как на практике эти статьи законодательства не применяются.
3. Взаимодействие государство и неправительственных организаций. В соответствии с законом «Об общественных объединениях в РК», общественные объединения могут сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и могут по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством. Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, в предусмотренных законодательными актами случаях могут решаться государственными органами по согласованию с общественными объединениями.
4. Необходимо расширение сотрудничества НПО и государственных структур взаимодействуют в реализации антикоррупционных программ, в работе в комиссиях при отделах и департаментах и местных органах власти; министерств и ведомств, осуществлении независимой экспертизы законопроектов; совместной разработке и осуществлении антикоррупционных программ, проведении общественных слушаний.
5. Необходимо расширить уровень взаимодействия общественных организаций и органов власти, как полноценных партнеров.
6. Государственные структуры должны реагировать на полезные для общества, конструктивные предложения общества, и оказывать им необходимую поддержке, а также предоставлять всю необходимой информации, а также предоставлять широкой общественной инициативы и механизмов самого взаимодействия.

7. Снижению коррупциогенности законодательства будет способствовать возможность общественность регулярно участвовать в законотворческой деятельности.
8. В соответствии с Конституцией РК, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента и Правительству республики Казахстан. Граждане, общественные объединения могут реализовывать свою законотворческую инициативу через депутатов парламента или правительство. Причем это может быть как полностью подготовленный законопроект, так и замечания к законопроектам, обсуждаемым в парламенте. Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства республики.
9. Проекты законов в парламент вносятся в основном исполнительной властью и недостаточно обсуждаются в прессе и обществе. Необходимо расширить сотрудничество НПО с комитетами и комиссиями парламента и правительства.
10. Необходимо расширение возможностей групп граждан и общественных объединений в отслеживании качества оказания государством услуг.
11. Отчасти возможность отслеживания работы государственных органов гражданами прописана в Указе Президента «О порядке рассмотрения обращений граждан» и законе «Об административных процедурах», где речь идет о порядке подачи обращений граждан, их рассмотрении и обжаловании решений. Возможность осуществления мониторинга предусмотрена также в пенитенциарном и экологическом законодательстве, законах об образовании и защиты здоровья, материнства и детства.
12. Известны прецеденты мониторинга в пенитенциарной сфере. Не предусмотрены какие-либо административные процедуры общественного контроля таможенной и налоговой сферы, выдачи виз и паспортов, автоинспекции (кроме телефонов доверия по которым могут звонить граждане, а также обращения с жалобой в прокуратуру). Обращения и жалобы являются чаще всего неэффективными, так как, в конечном счете обращаются против заявителя. Механизм мониторинга группами граждан законодательно не определен, что не позволяет его эффективно осуществлять. Случаи мониторинга государственных услуг крайне редки, хотя ситуация меняется в лучшую сторону:
13. Необходимо обеспечить надлежащую защиту и реагирование соответствующих органов по конкретным случаям коррупции выступают партии, журналисты, правозащитные организации, ассоциации предпринимателей, общественные объединения.

МЕРЫ В ОТНОШЕНИИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

В соответствии с положениями ст.11 Конвенции «Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры», с учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией необходимо в соответствии с основополагающими принципами национального законодательства и без ущерба для независимости судебных органов, принять меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них.

Необходимо подчеркнуть, что единственным независимым механизмом обжалования коррупционных действий сотрудников полиции в Казахстане должен быть судебный механизм, который, безусловно, необходимо совершенствовать, в том числе и от коррумпированности отдельных судей.

Предпосылками для коррупции в судах являются:

- не состязательный и консервативный характер процессуального законодательства;
- перегруженность судов и отдельных судей из-за нехватки судей и квалифицированного персонала;
- трудности с подготовкой и комплектованием судебного корпуса;
- недостаточное финансирование и материальное обеспечение работы судов;
- зависимость судебных органов от иных властных структур (исполнительной ветви);
- неисполнение судебных решений, фактическое неравенство судей, как в оплате, так и в должностном положении.

Обоснованную озабоченность вызывает недостаточная эффективность судебного-юрисдикционного обеспечения действия законов.

Независимость судьи

Согласно действующей Конституции, привлечение к уголовной ответственности возможно только с согласия Президента. При этом против судей уже возбуждались уголовные дела без согласия Президента по мотивам совершения последними тяжких преступлений, когда не имелось прямых улик, а следственные органы руководствовались при этом лишь косвенными доказательствами.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Исходя из международной практики, было целесообразным разделить Закон «О судебной системе и статусе судей» на два самостоятельных закона: «О судебной системе» и «О статусе судей» для того, чтобы прописать в нем права и обязанности судей.
2. В Европейской хартии «О статусе судей», принятой в Лиссабоне 10 июля 1998 года, ратифицированной Казахстаном, предусмотрено, что судьи, достигшие установленного возраста, должны получать пенсию, уровень которой должен быть приближен к уровню их последней заработной платы в качестве судьи.
3. Для совершенствования правовой системы необходимо перейти от преимущественного использования при конструировании правовых норм альтернативных относительно определенных санкций («лишение свободы на срок от двух до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой, или исправительные работы на срок до двух лет, или штраф на сумму от ста до семисот минимальных размеров оплаты труда и т.п.) к преимущественному использованию альтернативных абсолютных определенных санкций («лишение свободы на два года или исправительные работы на один год»).
4. Особенно важно привести в национальную систему гражданско-процессуального законодательства преимущественно императивные (прямо обязывающие суд) нормы, исключив употребляемые во многих случаях неопределенные либо носящие, по существу, рекомендательный характер формулировки: «суд может», «суд применяет», «суд не может», «суд принимает» и т.п.
5. Для исключения коррупционных предпосылок, необходимо существенные изменения законодательства о «О судебной системе и статусе судей в РК», так или иначе должны готовиться в пакете с изменениями в уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство, законы о прокуратуре и адвокатуре и пр. На деле же, все эти изменения вносятся уже после принятия закона, готовятся различными ведомствами и зачастую противоречат друг другу и при этом зачастую имеют узковедомственные интересы.
6. Необходимо легитимизировать принцип применения права судебных прецедентов. Его источниками де-факто являются не только руководящие разъяснения и толкования Верховного суда, но также и вступившие в законную силу постановления вышестоящих судов по рассмотренным ими делам.

7. Для снижения коррупции, предлагаем законодательно закрепить ответственность судей за неправосудные действия и решения, повлекшие утрату прав, имущества, материальный и моральный вред. Подобного рода ответственность предусмотрена в законодательстве ряда европейских государств. Обращения о возбуждении таких производств должны подаваться в соответствующие вышестоящие судебные инстанции, которые после проверки доводов должны будут санкционировать возбуждение дел по иску потерпевшей стороны к судье. Такого рода дела должны рассматриваться вышестоящими судами.
8. При этом необходимо усложнить процедуру отрешения судьи от должности. Органы, решающие судьбу «проштрафившегося» судьи, должны состоять не только лишь из судей, но и из общественности. А сама процедура отрешения судьи от должности должна быть аналогична судебному разбирательству. (В США, например, отстранить судью от должности можно только в порядке импичмента. Он слагает с себя полномочия добровольно только в случае его осуждения).
9. Необходимо пересмотреть в сторону увеличения ценз профессиональной юридической деятельности, необходимый для назначения на должность судьи районного суда и вышестоящих судов. Этот стаж явно недостаточен по сравнению с существующими мировыми стандартами. Во многих государствах мира перед занятием судебной кафедры кандидаты проходят основательную подготовку в адвокатуре. Заметьте, не в правоохранительных органах или судебной канцелярии.(!) В Великобритании и США по 15-20 лет претенденты находятся либо на должностях стажеров или помощников судей (Франция). В подавляющем большинстве стран СНГ, данный ценз составляет 5 лет, а в Грузии -10).
10. Достаточно спорным моментом, можно считать идею сокращения количества судебных инстанций и наделение надзорной функцией Верховного суда окружных судов. Это ухудшит ситуацию в т.ч. и с коррупцией, так многие не будут иметь возможности обращения в Верховный Суд. Эта тенденция уже реализована на практике. Так сегодня рассмотрение гражданских дел Верховным Судом поставлено в прямую зависимость от суммы иска в МРП для физических и юридических лиц. Причем даже в тех случаях, если это существенно нарушает права и законные интересы, обратившихся в суд за их защитой.
11. Необходимо устранить существующую разницу судов разных инстанций, которая выражается как в оплате, так и в загруженности судей. Предлагаем отменить это положение, так оно серьезно нарушает права граждан и организаций и способствует коррупции в судах 1 и 2 инстанции.
12. Следует подвергнуть тщательному анализу то обстоятельство, что суды стали более независимыми, т.е. как повлияло на качество отправления

правосудия передача в 2000 году функций материально-технического обеспечения от Министерства юстиции к Комитету по судебному администрированию при Верховном Суде. Насколько Комитет может считаться самостоятельной структурой, особенно с учетом того, что Верховный суд должен заниматься только процессуальной деятельностью (В Германии, Франции и Швейцарии, например, суды полностью освобождены от несвойственных функций кадрового и материально-технического обеспечения).

13. Необходимо осуществление кадровой политики в государственных органах с учетом профессиональных качеств, на открытой конкурсной основе. Продвижение по службе должно быть связано с проведением регулярных аттестаций и безупречным поведением сотрудника на предыдущей должности.
14. Необходимо создание специализированных административных судов, рассматривающих все дела, связанные с обжалованием неправомерных действий и решений органов полиции и их должностных лиц.
15. В случае незаконного увольнения или снятия с должности, работник должен иметь право обжалования такого решения в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, а также на судебную защиту своих прав и свобод. Необходимо создать систему, гарантирующую от незаконного увольнения или понижения в должности или оказания на него давления.
16. Необходимо совершенствовать судебный механизм обжалования коррупционных действий сотрудников полиции, создавать институты защиты свидетелей; обеспечить защиту гражданина, обратившегося за защитой своих нарушенных прав в результате коррупционных действий.
17. Кроме того, считаем, было целесообразно, рекомендовать пленарному заседанию Верховного Суда обобщить судебную практику и выработать постановление по применению законодательства, связанного коррупционными правонарушениями.

Органы прокуратуры

В качестве причины, способствующей коррупции в органах прокуратуры, можно выделить в судах кадровую проблему. Отсутствие надлежащего внутреннего и внешнего контроля, и низкую заработную плату является важным коррупциогенным фактором в работе судов и прокуратуры. Следует отметить, что сегодняшнее процессуальное участие прокуратуры в гражданском процессе вызывает критику национальных и международных экспертов, и не способствует развитию экономических отношений и снижению уровня коррупции.

Существенно сужает доступ к правосудию, а следовательно, является коррупциогенным фактором наличие норм уголовно-процессуального законодательства, дающих право в процессе дознания и следствия по уголовным делам, приносить жалобы на действия и решения дознавателя, органа дознания, следователя только прокурору, надзирающему за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания (например, ст.108 УПК РК) и лишаящих возможности их обжалования в судебном порядке.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Необходимо значительное увеличение заработной платы сотрудников прокуратуры с одновременным усилением ответственности и проведением аттестации.
2. Необходимо фактически утвердить принцип состязательности процесса, при котором обязанность по сбору доказательств обвинения, представлению их суду и обеспечению возможности исследования этих доказательств в судебном заседании должна быть возложена непременно на прокурора.
3. Предлагаем отменить нормы законодательства, позволяющие произвольную замену прокуроров в судебных процессах.
4. Участие прокуратуры в гражданских процессах должно быть только в исключительных случаях, специально оговоренных в законодательстве.
5. Для снижения коррупции в надзорном органе необходимо законодательно закрепить ответственность за вынесение незаконных протестов на решения судов.
6. Совершенно недопустимо придание прокуратуре несвойственных ей функций, например, контроль и мониторинг финансовой деятельности и оперативно-розыскной деятельности, так как ее основная функция – осуществление надзора за соблюдением законности, в т.ч. внесудебный надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Эффективность работы прокуратуры, в т.ч. и в борьбе с коррупцией, значительно усилится, если органы прокуратуры в новом реформированном виде будут защищать не само государство, а прежде всего отстаивать те ценности, которые это государство провозглашает как высшие. Подтверждением этого, является заключение Меморандума о сотрудничестве в области соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека, который был подписан между Уполномоченным по правам человека и Генеральным прокурором.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

В соответствии со ст.12 Конвенции, государство-участник принимает меры, в соответствии с основополагающими принципами национального законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

Необходимо осуществление мер, направленных на:

- содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством;
- содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая, в надлежащих случаях, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими;
- предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности;
- предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор;
- обеспечение того, чтобы частные организации, с учетом их структуры и размера, обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые

ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации.

Существует проблема дублирования функций контроля над исполнением бюджетов соответствующих уровней, расширение и «наслаивание» контрольных полномочий всех органов государственного финансового контроля. Такие функции имеют Счетный комитет по контролю над исполнением республиканского бюджета, ревизионные комиссии маслихатов, уполномоченные правительством и Акимами государственные органы, и, наконец, службы внутреннего контроля последних.

При этом Счетный комитет проводит внешний контроль над деятельностью правительства, тогда как исполнение местных бюджетов контролируют ревизионные комиссии маслихатов и уполномоченный правительством государственный орган.

Внутренний контроль находится в компетенции исполнительной власти на всех уровнях, для чего в государственных органах предусматриваются соответствующие службы. Все планы по осуществлению контроля над исполнением республиканского бюджета предоставляются в Счетный комитет, а по местным бюджетам – в соответствующие ревизионные комиссии маслихатов.

Важные полномочия в сфере бюджетного контроля правительство оставило за собой, включая, например, контроль над полнотой и своевременностью отчислений РГП доли чистого дохода в бюджет, начислением дохода на государственные доли в хозяйственных товариществах и дивидендов на госпакеты акций в АО. Такая же ситуация и на местном уровне в части коммунальных госпредприятий и другой собственности, контролируемой акиматами.

Таким образом, реально существующие «теневые» бюджеты правительства и местных исполнительных органов, которые представляют собой финансовые ресурсы принадлежащих им государственных и коммунальных предприятий, национальных компаний, фактически оказываются вне сферы контроля Счетного комитета и представительных органов власти (маслихатов).

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Для эффективного контроля над исполнением бюджетов всех уровней необходимо определить конкретный круг функциональных задач для Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов всех уровней и обеспечить их достаточными ресурсами.
2. Необходимо создать службы внутреннего контроля в каждом государственном органе, подчиненные непосредственно первым руководителям министерств и ведомств, которые должны нести персональную ответственность за сохранность государственных средств и имущества. Вопросы координации, переподготовки кадров и методологического обеспечения служб внутреннего контроля должен курировать Счетный комитет.
3. Счетный комитет нуждается в создании законодательных, материальных, финансовых и организационных условий для осуществления контроля над финансовой дисциплиной, предупреждением нарушений, повышением эффективности использования бюджетных средств.
4. Необходимо максимально повысить эффект рекомендаций Счетного комитета и законодательно обеспечить обязательный характер их исполнения, а также степень на них реагирования компетентных органов, выявлять причины, порождающие нарушения, и выработать рекомендации, направленные на их предупреждение.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В соответствии ст.13 Конвенции, необходимо принять надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Это участие следует укреплять с помощью таких мер, как:

- усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;
- уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми: для уважения прав или репутации других лиц; для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.

Государство должно обеспечить законодательную базу, предоставляющую необходимое пространство для функционирования НКО, включая свободу слова, свободу объединений и свободу образования неправительственных организаций. Гражданское общество должно быть принципиально заинтересовано в создании эффективной этики поведения, осуществления действенного общественного контроля безопасного для тех, кто его осуществляет. Взаимодействие власти и НПО можно обеспечить только на прочной основе закона и используя строгий механизм правового регулирования, четко закрепляющий взаимные права всех участников общественного и политического диалога.

МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

В соответствии со ст.14 Конвенции, Казахстан как участник Конвенции: Устанавливает всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, в том числе физических или юридических лиц, предоставляющих официальные или неофициальные услуги в связи с переводом денежных средств или ценностей, а также, в надлежащих случаях, других органов, являющихся особо уязвимыми с точки зрения отмыывания денежных средств, в пределах своей компетенции, в целях недопущения и выявления всех форм отмыывания денежных средств, причем такой режим основывается, в первую очередь, на требованиях в отношении идентификации личности клиента и, в надлежащих случаях, собственника-бенефициара, ведения отчетности и предоставления сообщений о подозрительных сделках. Обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранительные и другие органы, ведущие борьбу с отмыыванием денежных средств (в том числе, когда это соответствует внутреннему законодательству, и судебные органы) были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмыывания денежных средств.

Государства-участники рассматривают вопрос о применении практически возможных мер по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через их границы и по контролю за таким перемещением при условии соблюдения гарантий, направленных на обеспечение надлежащего использования информации, и не создавая каких-либо препятствий перемещению законного капитала. Такие меры могут включать требование о том, чтобы физические лица и коммерческие предприятия сообщали о трансграничных переводах значительных объемов наличных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов.

Государства-участники рассматривают вопрос о применении надлежащих и практически возможных мер для установления требования о том, чтобы финансовые учреждения, включая учреждения по переводу денежных средств: включали в формуляры для электронного перевода средств и связанные с ними сообщения точную и содержательную информацию об отправителе; сохраняли такую информацию по всей цепочке осуществления платежа; проводили углубленную проверку переводов средств в случае отсутствия полной информации об отправителе.

Государства-участники стремятся к развитию и поощрению глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между

судебными и правоохранительными органами, а также органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

В Казахстане подготовлен и представлен для обсуждения законопроект «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем и финансирования терроризма». Совершенно правильным можно считать создание Подразделения Финансовой Разведки при Министерстве Финансов(ПФР). Так, по мнению, по мнению экспертов Группы Эгмонта – международной организации, объединяющей на сегодня все ПФР работающие в мире: создание ПФР при силовых структурах обладают существенным недостатком – концентрацией внимания на расследовании преступлений, нежели на осуществлении превентивных мер.

Так как, правоохранительные органы, по своей сути являются репрессивными органом, и не могут быть партнерами для финансовых организаций, не располагают достаточным количеством опыта в финансовой сфере для осуществления диалога в атмосфере обоюдного доверия.

Кроме того, следует также принять во внимание и то, что финансовые организации могут сознательно принимать решения не предоставлять ПФР какие-либо данные, зная, что оно может использоваться для расследования какого-либо преступления. Необходимо принять во внимание, что доступ к какой-либо дополнительной информации той или иной финансовой организации кроме сведений, предоставленных в отчетах, требует инициирования официального уголовного расследования по данному факту.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. При принятии национального законодательства, следует принять во внимание, что статус ПФР в системе государственных органов должен позволять ему выполнять свои функции максимально профессионально и эффективно, согласно критерию, провозглашенному в Заявлении о целях принципах обмена информацией между ПФР и Эгмонт Групп должном приниматься во внимание государствами: «ПФР должно иметь своевременный непосредственный или опосредованный доступ к финансовой, административной и правоохранительной информации для должного осуществления своих функций, включая анализ сообщений о подозрительных операциях.
2. Международный опыт свидетельствует о том, что чаще всего подразделения финансовой разведки (ПФР) создаются внутри структуры Министерства финансов, Центрального Национального Банка.
3. Главным преимуществом создания административных ПФР является выполнение ими функции «буфера» между субъектами финансового

мониторинга и правоохрательными органами, ответственными за проведение расследований и преследования правонарушителей. Функция такого «буфера» очень важна, потому что финансовые организации, сталкивающиеся с сомнительными операциями, не всегда полностью уверены в их незаконности. С учетом того, что это может привести к обвинению данной финансовой организации в раскрытии конфиденциальных данных на основании неправильных выводов, могут посчитать предоставление подобных данных в правоохрательные органы неоправданным.

4. При создании ПФР во главу угла должно ставиться возможность установление нормальных взаимоотношений между ПФР и финансовым сектором, а также насколько данное ведомство будет обладать потенциалом защиты финансовых данных и минимизации потенциального ущерба для частной жизни граждан и организаций.
5. Кроме того, представляется, что указанные проекты законодательных актов нуждаются в дополнительной проработке с целью приведения в соответствие с международными документами в этой сфере, в частности с Конвенцией об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбургская конвенция), Конституцией Республики Казахстан и действующими законами РК.
6. В сфере законодательства против отмывания доходов Казахстан должен внести необходимые поправки в Статью 183 Уголовного кодекса, чтобы привести ее в соответствие с положениями Венской и Палермской конвенциями. В частности, необходимо признать уголовным преступлением сокрытие и приобретение доходов, а также владение доходами, полученными незаконным путем.

КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

В соответствии со ст. 15. Подкуп национальных публичных должностных лиц, Казахстан как государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

- обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;*
- вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.*

21 июля 2007 Президент РК подписал Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией». Изменения на законодательном уровне предусматривают усиление мер по борьбе с коррупцией. Закон принят в соответствии с «Конвенцией ООН по борьбе с коррупцией». Также внесены изменения и дополнения в четыре казахстанских законодательных акта – в Уголовный кодекс РК, Уголовно-исполнительный кодекс РК, Кодекс РК об административных правонарушениях и Закон РК «О государственной службе».

Внесенными изменениями предусмотрено ужесточение мер наказания за коррупционные преступления – взятка, дача взятки и посредничество в даче взятки. Увеличены санкции по этим статьям Уголовного Кодекса РК - лишение свободы до 15 лет. Ужесточены санкции за посредничество в даче взятки, даче взятки в особо крупных размерах, меры по конфискации имущества лица, совершившего коррупционное преступление, если имущество, добытое преступным путем, находится в управлении, либо в собственности другого физического или юридического лица.

Внесены изменения в Административный кодекс и усилены санкции наказания по факту коррупционных преступлений госслужащими на местах и государственных деятелей, занимающих ответственные посты. Законом предусмотрена конфискация имущества, добытого преступным путем или переданного осужденным в собственность других лиц.

Увеличены штрафы за лже-предпринимательство, то есть создание предприятий в целях получения банковских кредитов, уклонение от уплаты налогов, извлечение незаконной прибыли. Заведомо ложная информация или ложный донос о факте коррупционного правонарушения из корыстных

побуждений также карается законом. За указанные правонарушения предполагается штраф или административное наказание.

Внесены изменения в статью 533-1 УК РК - получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом. «Получение этим лицом или через посредника незаконного материального вознаграждения, ценностей также несет за собой уголовную ответственность в виде штрафа.

В уголовный кодекс РК внесены поправки, которые расширяют круг имущества, подлежащего конфискации. «Стоит обратить внимание на тот факт, что за совершение коррупционных преступлений будут привлекаться к уголовной ответственности должностные лица иностранных государств и международных организаций.

К должностным лицам приравниваются субъекты, в которых доля государства равна 30%. Речь идет о различных компаниях с участием частного бизнеса. Соответствующие изменения внесены в Закон РК «О государственной службе». Антикоррупционные законодательные меры зависят не столько от самого законодательства, сколько от их реального правоприменения, реальное равенство всех перед законом и нормальное взаимодействие всех правоохранительных органов в борьбе с коррупцией.

В соответствии со ст.16 Конвенции введена уголовная ответственность за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных публичных международных организаций, если они совершаются умышленно, обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел.

Необходимо сказать, что меры, *предусмотренные в Конвенции ст.17-19 «Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом», «Злоупотребление влиянием в корыстных целях», «Злоупотребление служебным положением»* признаны в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения содержит казахстанское законодательство

Однако, следует отметить, что все еще необходимо принять законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

- а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества, с тем чтобы это публичное должностное лицо или другое такое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа государства-участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица;
- б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо или другое такое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа государства-участника какого-либо неправомерного преимущества.

В соответствии с положениями Конвенции ст.20 «Незаконное обогащение» необходимо в самое короткое время принять законодательные и другие меры по принятию таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Декларации государственных служащих о доходах и имуществе являются предметом проверок, проводимых Налоговым Комитетом Министерства Финансов.

Необходимо осуществление специального контроля, по выявлению и предотвращению конфликта интересов и коррупции. Информация о декларировании доходов государственных служащих должна быть доступна общественности.

В соответствии со ст. 21. Конвенции «Подкуп в частном секторе» необходимо принять законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно в ходе экономической, финансовой или коммерческой деятельности:

- обещание, предложение или предоставление, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества любому лицу,

которое руководит работой организации частного сектора или работает, в любом качестве, в такой организации, для самого такого лица или другого лица, с тем чтобы это лицо совершило, в нарушение своих обязанностей, какое-либо действие или бездействие;

- вымогательство или принятие, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества любым лицом, которое руководит работой организации частного сектора или работает, в любом качестве, в такой организации, для самого такого лица или другого лица, с тем чтобы это лицо совершило, в нарушение своих обязанностей, какое-либо действие или бездействие.

ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Статья 26. Конвенции «Ответственность юридических лиц» – (1). Каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией. (2) При условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной. (3) Возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления. (4) 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 не уголовных санкций, включая денежные санкции.

Недобросовестными компаниям выгодно привлечение руководства компаний к уголовной ответственности. При этом, нет никакой возможности вернуть украденные средства. В этом случае уголовный кодекс является плохим инструментом для борьбы с коррупционными и коррупционными преступлениями. Совершенно неправильно понимать, что в Уголовный Кодекс нужно ввести отдельные нормы.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Необходимо разработать и принять отдельный закон «О юридической ответственности юридических лиц» в соответствии со ст. 26 Конвенции ООН «Против коррупции», обеспечивающий применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее действие денежных штрафов, т.е. речь идет не столько об уголовной ответственности, сколько о гражданско-правовой или административной. Возложение такой ответственности не должно наносить ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления. Принятие Казахстаном уголовной ответственности юридических лиц существенно улучшит инвестиционный климат и международный имидж государства.

ЗАЩИТА СВИДЕТЕЛЕЙ, ЭКСПЕРТОВ И ПОТЕРПЕВШИХ

Статья 32. Конвенции «Защита свидетелей, экспертов и потерпевших» – (1) Каждое государство-участник принимает надлежащие меры, в соответствии со своей внутренней правовой системой и в пределах своих возможностей, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, и, в надлежащих случаях, в отношении их родственников и других близких им лиц. (2) Меры, предусмотренные в пункте (1) настоящей статьи, без ущерба для прав обвиняемого, в том числе для права на надлежащее разбирательство, могут, среди прочего, включать:

- а) установление процедур для физической защиты таких лиц, например - в той мере, в какой это необходимо и практически осуществимо, - для их переселения в другое место, и принятие таких положений, какие разрешают, в надлежащих случаях, не разглашать информацию, касающуюся личности и местонахождения таких лиц, или устанавливают ограничения на такое разглашение информации;
- б) принятие правил доказывания, позволяющих свидетелям и экспертам давать показания таким образом, который обеспечивает безопасность таких лиц, например разрешение давать показания с помощью средств связи, таких как видеосвязь или другие надлежащие средства.

(3) Государства-участники рассматривают возможность заключения с другими государствами соглашений или договоренностей относительно переселения лиц, указанных в пункте (1) настоящей статьи. (4) Положения настоящей статьи применяются также в отношении потерпевших в той мере, в какой они являются свидетелями. (5) Каждое государство-участник создает, при условии соблюдения своего внутреннего законодательства, возможности для изложения и рассмотрения мнений и опасений потерпевших на соответствующих стадиях уголовного производства в отношении лиц, совершивших преступления, таким образом, чтобы это не наносило ущерба правам защиты.

Защита свидетелей

Несмотря на закрепленные в законе «О защите участников уголовного процесса в РК» гарантии неприкосновенности лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, согласно которым:

- лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, находится под защитой государства.
- информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственным секретом.
- в случае необходимости органы, ведущие борьбу с коррупцией, обеспечивают личную безопасность лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией;

необходимо подчеркнуть, что институт защиты свидетелей в Казахстане не работает должным образом. И, прежде всего, по причине его недостаточного финансирования и отсутствия контроля за его исполнением.

Отсутствие отдельной строки в государственной бюджете, не позволяет, осуществить контроль расходования и адресность средств выделенных на защиту свидетелей. Суды не оборудованы необходимым оборудованием и помещениями для заслушивания анонимных свидетелей и нет должной правоприменительной практики защиты свидетелей. Кроме того, практически нет примеров привлечения к ответственности за разглашение информации о свидетелях.

Защита лиц, сообщающих информацию

Каждое государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения.

Проверка объективности информации о фактах коррупции

Существует, как представляется, проблема проверки объективности информации о коррупционных правонарушениях, в случаях, если будут существовать сомнения, в объективности оценки сообщаемой гражданами информации. Согласно закону, гарантии неприкосновенности, не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию, при этом они не подлежат ответственности. Согласно ст.17 Закона «Ответственность лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения»: государственный служащий, работник правоохранительного органа, сообщившие органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего, работника правоохранительного органа, наказываются в дисциплинарном порядке вплоть до увольнения с должности или иного освобождения от выполнения соответствующих функций по представлению органа, ведущего борьбу с коррупцией.

КОМПЕНСАЦИЯ УЩЕРБА

Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с принципами его внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы юридические или физические лица, которые понесли ущерб в результате какого-либо коррупционного деяния, имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации.

Физические, и юридические лица могут обратиться в суд с иском о возмещении как материального, так и морального ущерба, нанесенных в результате незаконных действий чиновников.

Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, закреплен в ст. 922 Гражданского Кодекса РК: «...вред, причиненный в результате издания государственными органами актов, не соответствующих законодательным актам, подлежит возмещению на основании решения суда, независимо от вины органов и должностных лиц, издавших акт. Вред возмещается за счет государственной казны. Представителем казны выступают финансовые органы либо другие органы и граждане по специальному поручению; органы местного самоуправления отвечают за вред, причиненный их органами и должностными лицами, в судебном порядке. Вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов в области административного управления, возмещается на общих основаниях за счет денег, находящихся в распоряжении этих органов. При их недостаточности вред возмещается субсидиарно за счет государственной казны».

В нормативном Постановлении Верховного суда Республики Казахстан от 21 июня 2001 года № 3 «О применении судами законодательства о возмещении морального вреда» (с изменениями, внесенными нормативным постановлением Верховного суда РК от 20 марта 2003 г. № 3) подчеркивается, что «...под личными неимущественными правами и благами, нарушение, лишение или умаление которых может повлечь причинение потерпевшему морального вреда, следует понимать принадлежащие гражданину от рождения блага или в силу закона права, которые неразрывно связаны с его личностью. К благам, принадлежащим человеку от рождения, следует относить жизнь, здоровье, честь, свободу, неприкосновенность личности, а к правам гражданина – такие права, как право на неприкосновенность жилища или собственности; право на личную и семейную тайну, тайну телефонных, телеграфных сообщений и переписку; право на пользование именем; право на изображение; право авторства и другие личные неимущественные права, предусмотренные законодательством об авторском праве и смежных правах; право на свободу передвижения и выбор места жительства; право на получение достоверной

информации, а также предусмотренные законодательными актами республики другие права».

«Под моральным вредом следует понимать нравственные или физические страдания, испытываемые гражданином в результате противоправного нарушения, умаления или лишения принадлежащих ему личных неимущественных прав и благ».

Необходимо знать, что в соответствии с п.п. 1 ст. 187 Гражданского кодекса на требования о возмещении морального вреда исковая давность не распространяется.

В соответствии с п. 1 ст. 922, п.п. 1 и 2 ст. 923, п. 3 ст. 951 Гражданского кодекса независимо от вины причинителя за счет государственной казны (средств республиканского или местного бюджетов) возмещается компенсация морального вреда в денежном выражении, причиненного гражданину в результате: издания государственными органами актов, не соответствующих законодательным актам; незаконного осуждения; незаконного привлечения к уголовной ответственности; незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, домашнего ареста, подписки о невыезде; незаконного наложения административного взыскания в виде ареста; незаконного помещения в психиатрическое или другое лечебное учреждение; в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

В этом же Постановлении отмечается, что поскольку ответчиком по искам о компенсации морального вреда в денежном выражении за счет государственной казны (республиканского или местного бюджетов) является государство, подсудность дел данной категории судам надлежит определять по месту нахождения представителя государственной казны.

Представителем государственной казны может являться Министерство финансов Республики Казахстан либо иные государственные органы, юридические лица или граждане, обладающие специальными полномочиями по представительству интересов государственной казны.

Судам при рассмотрении дел данной категории надлежит устанавливать представителя государственной казны, а также администратора соответствующей бюджетной программы и привлекать их к участию в рассмотрении дела по искам граждан о возмещении морального вреда в денежном выражении.

Моральный вред, причиненный потерпевшему совместными противоправными действиями нескольких юридических или физических лиц, в соответствии с п.п. 1-4 ст. 287 и ст. 932 Гражданского кодекса, подлежит возмещению в полном объеме причинителями такого вреда в солидарном или в долевом порядке.

В Постановлении также отмечается, что в исковом заявлении истец обязан указать доказательства, подтверждающие факт нарушения его конкретных

личных неимущественных прав и благ, а также способ их защиты. При заявлении иска о компенсации морального вреда в денежном выражении истец обязан указать сумму компенсации, которая, по его мнению, обеспечит возмещение причиненного ему морального вреда.

Требования граждан о компенсации морального вреда в денежном выражении, причиненного органами, ведущими уголовный процесс, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

В Постановлении также обращается внимание судов на то, что применительно к требованиям ст. 221 Гражданского процессуального кодекса решение по каждому делу о возмещении морального вреда должно содержать:

описание характера правонарушения, которым потерпевшему причинен моральный вред; указание на те личные неимущественные права и блага потерпевшего, которые были нарушены; данные об испытываемых потерпевшим нравственных или физических страданиях; способ защиты неимущественных прав (восстановление положения, существовавшего до нарушения права; устранение последствий морального вреда; взыскание компенсации морального вреда в денежном выражении), а также обоснование размера компенсации морального вреда в денежном выражении; нормы материального права, которыми суд руководствовался при вынесении решения.

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ

Каждое государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер. Такому органу или органам или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Государства-участника, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач.

В 2004 году указом Президента РК, финансовая полиция была преобразована в Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) которое было выведено из состава правительства и подчинено непосредственно главе государства.

Это решение повысило доверие и авторитет Агентства в обществе и позволило ему более эффективно осуществлять свою деятельность по предотвращению и пресечению экономических и коррупционных преступлений.

Создание в Казахстане Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, а также совершенствование системы законодательства соответствуют обобщенной оценке и рекомендациям, принятым в Париже 20-21 октября 2005 года ОЭСР в Париже и положениям Конвенции.

Вместе с тем, отмечая определенные успехи в осуществлении антикоррупционной политики. Нельзя не сказать, о достаточно слабом партнерстве субъектов антикоррупционной политики (МВД, Прокуратура, КНБ и т.д.), несмотря на принятое решение о создании межведомственной комиссии правоохранных органов.

Кроме того, как представляется в осуществлении антикоррупционной деятельности в Казахстане, одними из основных приоритетов должны стать превентивные меры предупреждения коррупции с учетом более качественного подбора и воспитания работников антикоррупционных органов и возможностью гражданского контроля для предотвращения возможных злоупотреблений. А также недопустимости объединения функций разработки, реализации и контроля при реализации мер антикоррупционной политики.