Иманов Ибрагим Алжанович. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казасхстан: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Иманов Ибрагим Алжанович;[Место защиты: ФГКОУВО Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации], 2017.- 301 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан 22**

1. Понятие, содержание и система противодействия коррупции по законодательству Республики Казахстан 22

2. Правовое регулирование противодействия коррупции в Республике Казахстан 36

3. Роль и место прокурорского надзора в системе противодействия коррупции в Республике Казахстан 64

**Глава II. Направления, формы и методы прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан 82**

1. Приоритеты и критерии определения направлений, форм и методов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан 82

2. Значение результатов иных направлений деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан для определения направлений, форм и методов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан 131

3. Значение деятельности межгосударственных институтов государств – участников СНГ для определения приоритетов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан 180

**Глава III. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан 199**

1. Проблема достаточности полномочий прокуроров и компетенций органов прокуратуры в осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан и пути ее разрешения 199

2. SWOT-анализ нормативной правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан и пути ее совершенствования 212

3. Пути совершенствования эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан в современных условиях 229

Заключение 248

Библиографический список

* [Правовое регулирование противодействия коррупции в Республике Казахстан](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-o-protivodejstvii-korrupcii-v.html#7674881)
* [Роль и место прокурорского надзора в системе противодействия коррупции в Республике Казахстан](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-o-protivodejstvii-korrupcii-v.html#7674882)
* [Значение результатов иных направлений деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан для определения направлений, форм и методов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-o-protivodejstvii-korrupcii-v.html#7674883)
* [SWOT-анализ нормативной правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан и пути ее совершенствования](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-o-protivodejstvii-korrupcii-v.html#7674884)

## Правовое регулирование противодействия коррупции в Республике Казахстан

Говоря о понятии противодействия коррупции по законодательству Республики Казахстан, следует отметить, что категориально-понятийная работа в данном направлении еще недостаточна и требует активизации.

Так, ни ранее действовавший Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года № 267-I «О борьбе с коррупцией», ни Указ Президента РК «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 апреля 2009 года № 793 не содержали дефиниции понятия противодействия коррупции. Отсутствует такое определение и в Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утвержденной Указом Президента РК № 986 от 26 декабря 2014 года. При этом подчеркнем, что также до сих пор нет законодательно установленного определения понятия «борьба с коррупцией».

Отметим, что в 2013 году в Республике Казахстан встал вопрос о необходимости смены антикоррупционной парадигмы от борьбы с коррупцией к противодействию коррупции и, соответственно, кардинальной смены антикоррупционной законодательства. Был разработан проект закона «О противодействии коррупции» и размещен для общего обсуждения1. 18 ноября 2015 года этот проект утвержден Главой государства. Так вот, пунктом 9) статьи 1 данного закона дано следующее определение противодействия коррупции: «противодействие коррупции – деятельность субъектов противодействия коррупции в пределах своих полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по формированию антикоррупционной культуры в обществе, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, а также по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений и устранению их последствий»1. Как видно из текста определения, оно имеет несколько недостатков: - является тавтологичным, то есть определяется само из себя (противодействие – деятельность субъектов противодействия); - полномочия указаны как пределы деятельности субъектов противодействия коррупции. В то же время статья 18 данного закона относит к субъектам: 1) уполномоченный орган по противодействию коррупции; 2) иных субъектов противодействия коррупции – государственные органы, субъекты квазигосударственного сектора, общественные объединения, а также иные физические и юридические лица. Возникает вопрос – каковы полномочия иных физических и юридических лиц в данном процессе? - нет указания на тот факт, что противодействие коррупции непременно должна включать в себя комплекс мер по устранению последствий коррупции, являющейся, несомненно, одним из наиболее опасных социальных явлений; - формулировка дефиниции не позволяет отделить предупреждение коррупции от выявления, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений и устранения их последствий. Наличие таких существенных недостатков, фактически, законодательного пробела, требует своего разрешения, поскольку сам термин «противодействие коррупции» встречается как в текстах выступлений Главы государства, так и в газетных публикациях, научной полемике, документах правящей партии и иных материалах.

По этой причине диссертант предлагает собственное понимание и определение понятия «противодействие коррупции» и вносит предложение о закреплении его на законодательном уровне.

Интересным с практической точки зрения видится нам определение противодействия коррупции, данное в ведомственном документе под названием «Политика противодействия коррупции в АО «Фонд недвижимости «Самрук-азына», гласящее: «Противодействие коррупции – и деятельность должностных лиц Фонда недвижимости в пределах их полномочий: - по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); - по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией)»1. Других сколько-нибудь значимых определений понятия «противодействия коррупции» в казахстанских источниках нами не было найдено. Итак, данное понятие должно быть определено как деятельность, результатом которой будет минимизация коррупции. При этом данная деятельность, как это продемонстрировано в предыдущих дефинициях и с чем согласен диссертант, должна включать в себя как устранение последствий уже совершенных коррупционных правонарушений, так и определенные превентивные меры по недопущению совершения новых правонарушений. Очевидно, что второй вид деятельности должен быть приоритетен.

Здесь также следует остановиться на принципиальной разнице между противодействием коррупции и борьбой с коррупцией. Эти термины зачастую соседствуют в текстах СМИ и публичных выступлениях, тем не менее, они далеко не равнозначны. Вывод об этом можно сделать как из факта разработки нового законопроекта «О противодействии коррупции», пришедшего на смену действовавшему до этого закону «О борьбе с коррупцией», так и из факта смены ориентира соответствующего правоохранительного ведомства – Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) передало свои полномочия вновь созданному Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции1.

В этой связи и с учетом изученных нами источников предлагаем следующее определение понятия «противодействие коррупции»: «Противодействие коррупции – это любые действия физических и юридических лиц в пределах действующего законодательства по: - выявлению, изучению и устранению причин и условий совершения коррупционных правонарушений; - выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений; - устранению общественно опасных последствий коррупционных правонарушений». Так, например, указанное специально в определении противодействия коррупции, данном в законе «О противодействии коррупции» формирование антикоррупционной культуры целиком и полностью входит в первую часть определения.

Аналогичная ситуация недостаточности дефиниций наблюдается в определении понятий «содержание противодействия коррупции» и «система противодействия коррупции». Поэтому налицо необходимость дать им обоснованное определение.

## Роль и место прокурорского надзора в системе противодействия коррупции в Республике Казахстан

Действующий закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» гласит, что задачами надзора являются: 1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина, соответствия законодательству правовых актов и действий органов, организаций, должностных лиц и граждан; 2) принятие мер к выявлению и устранению любых нарушений законности, причин и условий, способствовавших таким нарушениям, восстановлению нарушенных прав2. При этом предметом надзора выступают: - соблюдение прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности, - проведение оперативно-розыскных мероприятий, - законность актов и действий органов и должностных лиц, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Более того, Конституция нашей страны в статье 83 указывает, что прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента РК и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Прокуратура Республики Казахстан составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору РК. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту РК1. Вместе с тем эти нормативные правовые акты не полностью раскрывают сущность прокурорского надзора.

Как верно отмечает профессор Э.Б. Мухамеджанов, «Определение места прокурорского надзора в системе государственных органов – это одновременно и определение его задач и порядка деятельности, это изучение его авторитета и связи с теми ветвями власти, которые не только сами заинтересованы в исполнении законов, но и могли бы оказать прокуратуре реальную помощь в решении возложенных на нее задач в области охраны единой законности»2. Об этом же говорит и председатель Конституционного Совета Республики Казахстан профессор И.И. Рогов: « … при характеристике изменившегося статуса и роли прокуратуры обращают на себя внимание фактические данные о переориентации надзора, о мерах реагирования на обнаруженные нарушения законности в различных сферах жизнедеятельности общества, и особенно в охране прав и свобод личности.

Вместе с тем нельзя не согласиться, что совершенствование института прокуратуры объективно необходимо в связи с изменившимися условиями жизни общества»3. В учебнике «Прокурорский надзор» профессор

С.К. Журсимбаев понимает под прокурорским надзором «понятие, которое характеризует основную функцию прокуратуры как самостоятельный и специфический вид государственной деятельности государственной службы; отрасль юридической науки; учебную дисциплину»1. Понимая под термином «прокурорский надзор» «- специфический вид государственной деятельности; - самостоятельную отрасль юридической науки; - учебную дисциплину»2, Р.Н. Акпарова дает следующую дефиницию: «под прокурорским надзором можно понимать осуществляемую от имени государства деятельность специально уполномоченных лиц – прокуроров по обеспечению высшего надзора за точным исполнением и единообразным применение (исполнением) законов путем своевременного выявления и принятия мер к устранению их нарушений, привлечения виновных к ответственности, осуществления уголовного преследования»3.

На наш взгляд, учитывая, что законодательная база деятельности органов прокуратуры на современном этапе претерпевает значительные изменения, сегодня вновь актуализирован вопрос переосмысления сущности и содержания прокурорского надзора. Принимая во внимание тот факт, что прокурорский надзор как таковой является одним из объектов данного диссертационного исследования, вносим предложение о необходимости уточнения дефиниции и, по возможности, формулирования нового определения данного понятия. На основе действующего законодательства, затрагивающего основы деятельности органов прокуратуры, диссертант обоснованно приходит к формулированию следующей дефиниции:

«Прокурорский надзор в Республике Казахстан – это высший надзор за: - точным и единообразным применением законов, указов Президента РК и иных нормативных правовых актов на территории республики; - соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и государства; - законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства; - применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов; - применением законов в сфере международного правового сотрудничества».

Субъектами прокурорского надзора являются прокуроры, то есть уполномоченные сотрудники единой централизованной системы органов прокуратуры и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору РК. Единую систему органов прокуратуры Республики Казахстан образуют Генеральная Прокуратура, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения и столицы республики, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

При этом при прокуратуре Республики Казахстан могут быть образованы ведомства, учреждения (статьи 3, 9 Закона «О Прокуратуре»)1. Объектами прокурорского надзора выступают любые нарушения законности (статья 1 Закона «О Прокуратуре»).

## Значение результатов иных направлений деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан для определения направлений, форм и методов прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан

Кроме того, в отчете, также рекомендовалась также распространить среди служащих детальные руководства по применению положений о подарках, практических пособий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, соблюдению других ограничений и т.д1. На тот период, с 2003 по 2014 гг. функции органа по координации разработки и осуществления антикоррупционной политики фактически осуществляло Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции), хотя законодательно эта функция за Агентством не закреплялась.

В ноябре 2007 года в целях разработки и осуществления антикоррупционной политики был подготовлен совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) от 28 ноября 2007 года № 162, Генерального Прокурора РК от 29 ноября 2007 года № 47, Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 29 ноября 2007 года № 103, Министра финансов Республики Казахстан от 30 ноября 2007 года № 429, Первого заместителя Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 28 ноября 2007 года № 02-01-02/149, Председателя Агентства Республики Казахстан по информатизации и связи от 30 ноября 2007 года № 476-П «Об утверждении Инструкции по расчету рейтинга уровня коррупции в государственных органах»1.

В целях реализации пункта 4.3.2 Протокола заседания Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией от 29 октября 2007 года № 52-25.6, в ноябре-декабре 2012 года утвержден новый Совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) от 24 декабря 2012 года № 275, Генерального Прокурора РК от 20 декабря 2012 года № 152, Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 09 ноября 2012 года № 02-01-02/157, Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 26 ноября 2012 года № 810, Министра финансов Республики Казахстан от 21 ноября 2012 года № 502 и Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением Республиканского бюджета от 22 ноября 2012 года № 144-од «Об утверждении Инструкции по расчету рейтинга уровня коррупции в государственных органах»2 с определением Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы рабочим органом по расчету рейтинга уровня коррупции в государственных органах.

С января по октябрь 2014 года состоялся 3 раунд мониторинга законодательства Казахстана в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР, целью которого являлась оценка достижений постсоветских стран в области выполнения рекомендаций, полученных ими в ходе проведения 2 раунда мониторинга. В частности, в период с 8 по 10 октября 2014 года делегация Казахстана приняла участие в заседании 14-ой Мониторинговой встречи Стамбульского плана действий ОЭСР в г. Париж (Франция). В ходе пленарных заседаний и двусторонних встреч секретариатом ОЭСР и мониторинговой группой отмечено, что Казахстаном предприняты значительные меры, направленные на реализацию рекомендаций 2 раунда, дана позитивная оценка ответственному подходу и содействию казахстанской стороны в проведении мониторинга1. В результате обсуждений в отчете, принятом на пленарном заседании 10 октября 2014 года, отражено, что из 17 предыдущих рекомендаций 16 рекомендаций признаны остающимися в силе, что также свидетельствуют о ряде недостатков в их выполнении, а также сформулированы 3 новые рекомендации. Следует отметить, что 3-ий раунд мониторинга

Стамбульского плана действий содержит анализ прогресса, достигнутого Республикой Казахстан антикоррупционных реформ и исполнении рекомендаций, полученных во время 2 раунда мониторинга в рамках СПД в сентябре 2011 года. Отчет также содержит новые рекомендации в двух сферах: антикоррупционная политика и уголовная ответственность за коррупцию. Как уже отмечалось, модернизация правоохранительной системы нашей республики и меры, предпринимаемые ею в борьбе с коррупционной преступностью – это не только определенные требования со стороны международных институтов в связи с взятыми Казахстаном обязательством борьбы с коррупционными проявлениями. Это было вызвано и отсутствием доверия к правоохранительным органам со стороны населения республики. В Докладе о действиях по реализации рекомендаций по Казахстану, представленному на 6-й встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, который был озвучен 13 декабря 2006 года в штаб квартире ОЭСР в Париже, отмечалось что «Агентством Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью был разработан проект Указа Президента РК «О мерах по совершенствованию деятельности органов финансовой полиции», который направлен на согласование в заинтересованные государственные органы. Данным проектом во исполнение поручения Совета Безопасности Республики Казахстан предлагалось введение в Республике Казахстан системы показателей по оценке антикоррупционной деятельности государственных органов и ряда мер, включающих организацию работы по определению индекса противодействия коррупции (внутренняя оценка) и общественной оценке уровня коррупции (внешняя оценка) на основе опросов посторонних респондентов, а также определение рейтинга коррумпированности государственных органов с освещением массовой информации республиканского значения и на веб-сайте»1.

## SWOT-анализ нормативной правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции в Республике Казахстан и пути ее совершенствования

Предложение: провести полную переаттестацию на предмет знания законодательства и обязанностей, детектор лжи, а также в досье к каждому прикладывать жалобы и обращения, по которым он исполнил либо не исполнил требования заявителя в достижении законности и восстановления нарушенных прав»; - «Для искоренения коррупции в рядах правоохранительных органов необходимо увеличить зарплату от 150 тыс. тенге и выше (международный опыт Грузия). В связи с большими рисками необходимо ввести обязательное страхования жизни и здоровья для сотрудников, а также для членов их семей, продумать размер и качество социального пакета»; - «Для увеличения уровня доверия сотрудникам необходимо оказывать помощь гражданам не только попавшим в какую-то криминальную ситуацию, но также помогать, к примеру, в бытовых неприятных случаях (подтолкнуть машину, перевести бабушку через дорогу и т.д.), конечно, мелочь, но это позволит увеличить доверие граждан»; - «Введение нормы, по которой какая-то часть от взысканных штрафов, налогов и пошлин выплачивалась бы сотрудникам правоохранительных и фискальных органов в качестве бонусов к основной зарплате. Например, 10 % от выписанных штрафов патрульным полицейским или 10 % от стоимости выявленного контрабандного груза или начисленных пошлин сотрудникам таможни и т.п. Это значительно повысит материальную мотивацию госслужащих на коррупционно опасных участках»; - «Как сознательный гражданин очень заинтересован в реформировании правоохранительных органов. Поэтому предлагаю бороться с коррупцией самыми жесткими мерами, как в Грузии. Для этого необходимо сделать следующие шаги: 1) обеспечить анонимность обращения граждан; 2) официально разрешить видео съемку работы полицейских (кроме операций спецподразделений); 3) повысить общий уровень грамотности полицейских. Отдельное предложение направлено на продолжение процесса демилитаризации правоохранительных органов: - «Во-первых, необходимо снять погоны у полицейских, сотрудников антикоррупционной службы, службы экономических расследований, а также прокуратуры. И об этом, сказано в Концепции правовой политики до 2020 года. Необходимо поднять оклады названным должностным лицам. Это решит ряд проблем, прежде всего, социального характера».

Есть предложения о создании новых структур в правоохранительных органах либо, наоборот, упразднении имеющихся: - «Необходимо создать Следственный комитет при Генеральный Прокуратуре РК»; - Нужно воссоздать Государственный следственный комитет (ГСК) или вернуть прокуратуре функцию расследования преступлений. Во времена СССР следователи прокуратуры работали очень качественно, а созданная в 1995 году ГСК неплохо справлялся с поставленными задачами. Сейчас большая утечка кадров среди следователей, работа очень тяжелая и нагрузка огромная»; - «Необходимо создать следственный комитет на примере Федерального бюро расследований в США (ФБР). Не надо смешивать следствие с надзором для этого у нас в УПК следственный прокурор есть»; - «Считаю, что не надо сокращать Департамент специальных прокуроров. Необходимо вернуть возможность прокурорам в любой момент вмешиваться в следственные действия МВД и КНБ»; - «С учетом времени и реалий необходимо создать Следственный комитет, куда передать все следственные подразделения правоохранительных и специальных органов, а прокуратуру упразднить, оставив процессуальных прокуроров, так как в сфере гражданско-правовых отношений доминирует принцип диспозитивности сторон; - «У прокуратуры изъять функцию по расследованию уголовных дел, поскольку надзирающий орган не должен сам заниматься расследованием преступлений – может возникнуть конфликт интересов. Приоритетом прокуратуры должно быть защита прав и свобод граждан, а не их преследование; - «Санкционирование следственных и оперативно-розыскных мероприятий передать суду, для чего создать специализированные суды, типа магистратов в некоторых западных странах».

Целый блок предложений содержит указание на необходимость повышения транспарентности деятельности и эффективности правоохранительных органов, участия в этом процессе граждан и неправительственных организаций, улучшения материально-технического и программного оснащения правоохранительных органов, повышения роли населения в поддержании правопорядка: - «Предложение состоит в том, чтобы каждый гражданин Республики Казахстан мог быть наблюдателем и контролером своих слуг народа. На первый взгляд может показаться, что это популизм, но про камеры и спецоборудование фиксации правонарушений на улицах тоже в свое время говорили, как о нечто фантастическом. Для воплощения данных реформ необходимо создать специальный Интернет-портал или раздел на сайте, где в режиме онлайн можно наблюдать за коридорами, кабинетами и зданиями правоохранительных органов, судов»; - «Хочу предложить идею о создании мобильного приложения, которое будет фиксировать нарушение. Сегодня почти у каждого гражданина нашей страны есть мобильное устройство на IOS, Android. Люди могут фотографировать нарушения через приложение и отправлять вам на сервер (не каждый хочет писать заявления в полицию)»; - «Прошу принимать обращения граждан в полицию города Алматы через приложения WhatsApp и Viber. Сейчас в Алматы при звонке дежурному УВД по району заявитель (позвонивший) может передавать информацию только голосом. Проблема состоит в том, что человек, который позвонил не всегда может объяснить, где именно он находится (особенно актуально для некоренных жителей города), а полиция заранее не знает, реальный это вызов или дурной розыгрыш. При использовании приложения WhatsApp и Viber гражданин может сразу же передать: суть обращения, подтверждающие фото- и видеоматериалы, точные GPS-координаты места происшествия (карту). Все это существенно повысит качество обращения в полицию. Заявителю не нужно записывать фото и видео на CD (может занять несколько часов) или искать компьютер, чтобы передать файлы через EGov.kz (файлы придут к исполнителю через несколько дней, еще не у всех есть ЭЦП). Подобные технологии уже применяются в Республике Казахстане: в ДВД Алматинской области, в УВД Карасайского района Алматинской области и других. Есть и публикации результатов в СМИ на эту тему1»;