

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ  
к Закону Республики Казахстан «О противодействии коррупции»**

**КОСШЫ – 2019**

УДК 343  
ББК 67.408  
О-11

Рекомендовано Ученым советом Академии правоохранительных органов при  
Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (протокол № 8 от 28.03.2019 г.)

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:** профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Евразийского  
Национального Университета им. Л.Н. Гумилева, д.ю.н., профессор  
Балтабаев К.Ж.;  
профессор кафедры права Костанайского филиала Челябинского  
государственного университета, доктор юридических наук, доцент  
Шнарбаев Б.К.

**Под общей редакцией Ректора Академии правоохранительных органов при  
Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, генерал-лейтенанта юстиции  
Е.С. Мерзединова**

Ответственные редакторы:

Руководитель Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном  
Суде Республики Казахстан Ахметзакиров Н.Р.;

Заведующий Отделом по взаимодействию с Комитетом по конституционному  
законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Аппарата Сената  
Парламента Республики Казахстан, доктор юридических наук Турецкий Н.Н.

«О противодействии коррупции»: Научно-практический комментарий к Закону  
Республики Казахстан – Астана: Академия правоохранительных органов, 2019. – 273 с.

Научно-практический комментарий к Закону Республики Казахстан «О  
противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года подготовлен с учетом принятых в  
2014 году Уголовного, Уголовного процессуального кодексов, Кодекса об  
административных правонарушениях, и других нормативных правовых актов, имеющих  
отношение к вопросам борьбы с коррупцией.

Комментарий предназначен, в первую очередь, государственным  
служащим, должностным лицам и иным лицам, выполняющим государственные функции,  
работникам правоохранительных, государственных органов и местных органов власти и  
управления, а также рекомендуется бакалаврам, магистрантам, докторантам высших  
учебных заведений и всем заинтересованным лицам.

Комментарий подготовлен по состоянию законодательства Республики Казахстан  
на 1 апреля 2019 года.

ISBN 978-601-7969-15-8

© Академия правоохранительных органов, 2019

### **Коллектив авторов:**

- Абдиров Н.М., доктор юридических наук, профессор, – статьи 14, 19, 20, 21;
- Ахметзакиров Н.Р., кандидат психологических наук – статьи 22, 23;
- Бекишева С.Д., доктор юридических наук, доцент – статья 13;
- Жумагулов М.И., доктор юридических наук, профессор – статьи 17, 18;
- Имангалиев А.Б. – статья 16;
- Кененбаев Е.А. – статья 24;
- Когамов М.Ч., доктор юридических наук, профессор – статья 3;
- Молдабаев С.С., доктор юридических наук, профессор – статьи 8, 15;
- Нугманова Э.А., доктор юридических наук – статьи 9, 10, 12;
- Рахметов С.М., доктор юридических наук, профессор – статьи 1-2, 4-7;
- Саламатов Е.А., кандидат юридических наук – статья 27;
- Салкебаев Т.С., магистр права – ст.9;
- Сердалинов К.М. – статья 11;
- Смагулов А.А., доктор юридических наук, профессор – статьи 14, 19, 20, 21;
- Турецкий Н.Н., доктор юридических наук – статьи 25-26.

### *Статья 3. Законодательство Республики Казахстан о противодействии коррупции*

*1. Законодательство Республики Казахстан о противодействии коррупции основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.*

*2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.*

В качестве составной части действующего права Республики Казахстан, закрепленного в п. 1 ст. 4 Конституции, является законодательство (право), регулирующее вопросы противодействия коррупции. Это достаточно объемное, системное и комплексное законодательство, которое, к тому же, находится в режиме постоянного и последовательного совершенствования.

Прежде всего, и на этом акцентирует внимание п. 1 ст. 3 Закона «О противодействии коррупции», во главе законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции, объективно стоит Конституция Республики, как «закон законов страны», в которой заложены конституционные начала противодействия коррупции, в русле которых построена вся система вышеуказанного законодательства.

Итак, достаточно очевиден, прежде всего, высокий антикоррупционный аспект всех норм Конституции Республики Казахстан.

Анализ норм Конституции убеждает в том, что все ее ключевые положения имеют прямое отношение к вопросам противодействия коррупции. Можно сказать, что Конституцию необходимо рассматривать в качестве фундамента, стратегии, программы, основного правового механизма, базы борьбы с коррупцией.

В чем это проявляется, хотелось бы пояснить на следующих важнейших антикоррупционных конституционных положениях.

Это провозглашение Республики Казахстан правовым государством, то есть государством, основанным на нормах права, государством законности, государством судей. Здесь закладывается мысль о том, что все дела и споры должны решаться на основе и в строгом соответствии с действующим правом РК. Правосудие же в РК осуществляется только судом. Антикоррупционный мотив данных конституционных норм очевиден и не требует пояснений.

Это логическое построение и последовательность разделов Конституции, которые указывают на миссию каждого высшего органа государственной власти в системе сдержек и противовесов, как инструмента последовательного связывания с помощью права ветвей политической власти в целях недопущения злоупотреблений, рассматриваемого в качестве ключевого метода преодоления коррупции в системе государственного механизма страны.

Это закрепление структуры действующего права РК и его внутренней непротиворечивости, органичная связь прав и свобод человека с содержанием и применением нормативных правовых актов, обязательность официального опубликования нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, рассматриваемых как важнейшие условия преодоления коррупции.

Дальше. Против проявлений коррупции направлены все процедуры избрания Президента страны, как главы государства и его высшего должностного лица, гаранта норм Конституции, сроки его пребывания на данном посту, а также ограничения по должности. Как методы противодействия коррупции, к примеру, необходимо рассматривать его взаимоотношения с Парламентом при принятии законов (право возвратить закон, его отдельные статьи для повторного обсуждения и голосования) или отмену либо приостановление полностью или частично действия актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы.

Серьезный антикоррупционный эффект заложен в положения пункта 3 статьи 45 Конституции Республики Казахстан, где закреплена юридическая ответственность Председателей Палат Парламента и Премьер-Министра, соответственно, за законность актов Парламента, подписываемых Президентом, а также актов Президента, издаваемых по инициативе Правительства, также подписываемых Главой государства.

Это определение круга важнейших общественных отношений, регулируемых законами, коллегиальное принятие законов и решение иных вопросов на уровне Парламента страны, процедуры движения законопроекта внутри Парламента и его Палат, ограничения для депутатов Парламента по должности, депутатская неприкосновенность в уголовном процессе, право неутверждения Парламентом отчета Правительства и многое другое – также самостоятельные конституционные факторы противодействия коррупции.

Это точное и безусловное исполнение законов, право отмены или приостановления полностью или частично актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов РК, ограничения по должности – таков неполный перечень антикоррупционных методов деятельности Правительства.

Это возложение на Конституционный Совет права исключительного толкования норм Конституции, рассмотрение им до подписания Президентом государства принятых Парламентом законов на их соответствие Конституции Республики, последствия признания им законов несоответствующими Конституции РК и иной антикоррупционный набор правовых средств данного «телохранителя» Конституции и «второго законодателя страны».

Это, несомненно, антикоррупционный механизм, заложенный в конституционные основы правосудия в стране, в том числе в порядок избрания и назначения судей, судейскую неприкосновенность в уголовном процессе, в ограничения по должности судьи.

Дальше. Проявления коррупции особенно сильны на местах, в регионах. Поэтому Конституция придает большое значение развитию правовых основ принципа местного самоуправления, как актуальному фактору преодоления коррупции и укрепления имиджа государственной службы на местах: повышение заинтересованности в развитии национальной и местной экономики, создание гибких, разнообразных финансовых систем, позволяющих выделять финансовые ресурсы, соразмерные и достаточные для эффективного выполнения полномочий в интересах местного населения.

Во исполнение норм Конституции против коррупции, Программы Президента РК от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов» (шаги 13, 14, 31, 94, 99), в Казахстане принят пакет взаимосвязанных между собой законов, значительно повышающий возможности государства в системном и комплексном противодействии коррупции.

Безусловно, это второй в истории его независимости законодательный акт с более широкими целями, задачами функциями в этой сфере: Закон от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции». В преамбуле Закона прямо указано, что он регулирует общественные отношения в сфере противодействия коррупции и направлен на реализацию антикоррупционной политики Республики Казахстан. Закон выделяет основные принципы, цель и задачи противодействия коррупции, которые определяют основные направления (функции) государства в этой сфере (ст.ст. 4-6).

использование потенциала гражданского общества, в том числе в противодействии коррупции — основная мысль, принятого 2 ноября 2015 года Закона «Об общественных советах», который определяет правовой статус, порядок формирования и организацию деятельности общественных советов, направленной на реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечение широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней. С его принятием существенно возрос потенциал государства против коррупции.

Закон закрепляет цель, задачи, основные принципы деятельности, полномочия Общественных советов (ст.ст. 3-5). Отдельной нормой закона регламентирован такой принцип деятельности Общественных советов, как публичность их работы (пп. 4 ст. 4, ст. 14).

В Законе сформулированы также цели и задачи Общественного совета в области общественного контроля. Так, общественный контроль осуществляется Общественным советом в целях расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений государственными органами. Задачи общественного контроля состоят в повышении эффективности, открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; в реализации гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов; в повышении уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов

местного самоуправления, обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов; **вовлечении населения в процесс противодействия коррупции** (выделено авт. - М.К).

Собственно, под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в формах общественного мониторинга, общественного слушания, общественной экспертизы и заслушивания отчета о результатах работы государственного органа, направленная на защиту общественных интересов. Объектом общественного контроля является деятельность государственных органов республиканского и местного уровней и их должностных лиц. Субъектом общественного контроля являются общественные советы, а также некоммерческие организации, граждане по поручению общественных советов.

Таким образом, нормы Закона «Об общественных советах», отражают его высокий антикоррупционный потенциал и важное место в системе законодательства о противодействии коррупции.

Органически взаимосвязаны с вышеуказанными Законами и направлены против коррупции и нормы Закона от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации», который регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. В этом Законе получили отражение основные принципы обеспечения доступа к информации, круг информации, доступ к которой не подлежит ограничению и способы обеспечения доступа к информации (ст.ст. 4, 6, 10), в которых заложены глубокие антикоррупционные положения.

В едином пакете с вышеуказанными законами также Закон «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года, который регулирует общественные отношения, связанные с поступлением на государственную службу Республики Казахстан, ее прохождением, прекращением, определяет правовое положение, материальное обеспечение и социальную защиту государственных служащих, а также вопросы деятельности иных лиц в государственных органах. Данный закон, как и предыдущие содержит совокупность норм, которые направлены против «продажности» чиновников. В их числе, нормы, регламентирующие основные принципы государственной службы, правовое положение государственных служащих, в том числе ограничения, связанные с пребыванием на государственной службе, условия поступления на государственную службу и т.д. (ст.ст. 4, 8-13, 16, 18). Безусловно, четкое следование требованиям норм закона — залог обеспечения открытости и прозрачности деятельности государственных органов, их должностных лиц, предотвращения коррупции в государственной службе.

В контексте вышеизложенного, против проникновения на правоохранительную, специальную государственную службы и воинскую службу лиц, совершивших коррупционные преступления либо уволенных с работы за совершение коррупционного правонарушения, направлены нормы Законов «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года, «О специальных государственных органах» от 13 февраля 2012 года, «О воинской службе и статусе военнослужащих» от 16 февраля 2012 года. Эти же законы включают серьезные антикоррупционные ограничения в связи с прохождением правоохранительной, специальной государственной и воинской службы.

В ряду значимых нормативных правовых актов в области противодействия коррупции следует привести Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015 – 2025 годы» и План мероприятий на 2015 – 2017 годы по реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015 – 2025 годы и противодействию теневой экономике.

Кроме того, важное место в системе законодательства о противодействии коррупции занимает Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан», который пополнил арсенал действенных средств борьбы с коррупцией и определил требования к морально-нравственному облику и деловым качествам государственных служащих (утверждены Правила служебной этики государственных служащих и Положение об уполномоченном по этике). В частности, Этический кодекс направлен на укрепление доверия общества к государственным органам, формирование высокой культуры взаимоотношений на государственной службе и предупреждение случаев неэтичного поведения государственных служащих. Уполномоченный по этике – это государственный служащий, осуществляющий деятельность по обеспечению соблюдения норм служебной этики и профилактики нарушений законодательства о государственной службе, противодействию коррупции и Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан, а также консультирующий в пределах своих функций государственных служащих и граждан.

Понимание п. 2 ст. 3 Закона «О противодействии коррупции» находится в тесной связи с положениями Конституции Республики Казахстан. Согласно п. 1 ст. 4 Конституции действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. При этом, гласит п. 3 ст. 4 Конституции, международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия



действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики. В частности, порядок заключения, выполнения, изменения и прекращения международных договоров Республики Казахстан регулируется Законом от 30 мая 2005 года «О международных договорах Республики Казахстан», в преамбуле которого установлено, что международные договоры Республики Казахстан заключаются, выполняются, изменяются и прекращаются в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого международного договора, Венской конвенцией о праве международных договоров, данным Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Необходимо иметь ввиду, что международные договорные и иные обязательства Республики предполагают ратификацию, утверждение, принятие и присоединение (в зависимости от случая имеющий такое наименование международный акт), совершаемые на основании соответствующего нормативного правового акта, посредством которого Республика Казахстан выражает в международном плане свое согласие на обязательность для нее международного договора (пп. 11 ст. 1 Закона от 30 мая 2005 года «О международных договорах»).

В русле изложенного, в целях реализации международных соглашений и международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией 4 мая 2008 года Республикой Казахстан ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, подписаны соглашения с правительствами Румынии, Польши, Эстонии, Хорватии, Грузии, Словакии, Латвии, Китая, Турции, Объединенных Арабских Эмиратов, Египта и Франции и т.д. по вопросам противодействия коррупции.

Необходимо отметить, что отдельные положения Конвенции ООН против коррупции уже внедрены в национальное законодательство страны.

Так, УПК 2014 года регламентирует так называемую конфискацию имущества до вынесения приговора (Глава 71). Такое решение соответствует следованию Казахстана нормам пп. «с» п. 1 ст. 54 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года (ратифицирована законом РК от 4 мая 2008 года) о том, что каждое государство-участник рассматривает вопрос о принятии таких мер, какие могут потребоваться с тем, чтобы создать возможность для конфискации имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, или использованного при совершении таких преступлений, без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине его смерти, укрывательства или отсутствия либо в других соответствующих случаях.

В системе уголовно-правовых методов противодействия коррупции остается одним из самых эффективных средств и уголовное право страны, в котором коррупционные и иные уголовные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления выделены в самостоятельной главе УК (ст.ст. 361-371).

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО РЕКТОРА АКАДЕМИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ГЕНЕРАЛ-ЛЕЙТЕНАНТА ЮСТИЦИИ Е.С. МЕРЗАДИНОВА</b>	4
<b>ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ</b>	6
<b>Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b>	9
Статья 1. Разъяснение некоторых понятий, содержащихся в настоящем Законе	9
Статья 2. Сфера действия настоящего Закона	32
Статья 3. Законодательство Республики Казахстан о противодействии коррупции	33
Статья 4. Основные принципы противодействия коррупции	39
Статья 5. Цель и задачи противодействия коррупции	47
<b>Глава 2. МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ</b>	52
Статья 6. Система мер противодействия коррупции	52
Статья 7. Антикоррупционный мониторинг	58
Статья 8. Анализ коррупционных рисков	60
Статья 9. Формирование антикоррупционной культуры	65
Статья 10. Антикоррупционные стандарты	69
Статья 11. Меры финансового контроля	72
Статья 12. Антикоррупционные ограничения	83
Статья 13. Деятельность, несовместимая с выполнением государственных функций	89
Статья 14. Недопустимость совместной службы (работы) близких родственников, супругов или свойственников	97
Статья 15. Конфликт интересов	100
Статья 16. Меры противодействия коррупции в сфере предпринимательства	105
Статья 17. Национальный доклад о противодействии коррупции	110
<b>Глава 3. СУБЪЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ИХ ПОЛНОМОЧИЯ</b>	114
Статья 18. Субъекты противодействия коррупции	114
Статья 19. Антикоррупционная служба	115
Статья 20. Компетенция уполномоченного органа по противодействию коррупции	118
Статья 21. Полномочия уполномоченного органа по	

противодействию коррупции	132
Статья 22. Полномочия государственных органов, организаций, субъектов квазигосударственного сектора и должностных лиц по противодействию коррупции	139
Статья 23. Участие общественности в противодействии коррупции	147
Статья 24. Сообщение о коррупционных правонарушениях	151
<b>Глава 4. УСТРАНЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ</b>	158
Статья 25. Взыскание (возврат) незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг	158
Статья 26. Недействительность сделок, договоров, актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений	167
<b>Глава 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b>	171
Статья 27. Порядок введения в действие настоящего Закона	171
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b>	183
<b>Приложение 1.</b> Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 4 мая 2008 года	187
<b>Приложение 2.</b> Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы: утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986	246
<b>Приложение 3.</b> Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» от 29 декабря 2015 года № 153	262