



Қазақстан Республикасы Өділет Министрлігі  
Министерство юстиции Республики Казахстан



Қазақстан Республикасы Экономикалық қылмысқа және  
сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігі (қаржы полициясы)  
Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической  
и коррупционной преступностью (финансовая полиция)



Қазақстан Республикасының Заң шығару институты  
Институт законодательства Республики Казахстан



Қазақстан Республикасының Қаржы полициясы академиясы  
Академия финансовой полиции Республики Казахстан

# Сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама: халықаралық тәжірибе және оны Қазақстан Республикасында жүргізудің тетіктері

2006 жылғы 27 қазандағы  
халықаралық ғылыми-практикалық конференция  
материалдарының жинағы

## Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан

Сборник материалов  
международной научно-практической конференции  
27 октября 2006 года

Астана-2006

Қазақстан Республикасы  
Әділет Министрлігі  
Министерство юстиции  
Республики Казахстан

Қазақстан Республикасы Экономикалық  
кылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа  
қарсы күрес агенттігі (қаржы полициясы)  
Агентство Республики Казахстан по  
борьбе с экономической и коррупционной  
преступностью (финансовая полиция)

Қазақстан Республикасының  
Заң шығару институты  
Институт законодательства  
Республики Казахстан

Қаржы полициясы академиясы  
Академия финансовой полиции

**СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚҚА ҚАРСЫ САРАПТАМА:  
ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕ ЖӘНЕ ОНЫ  
ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА  
ЖҮРГІЗУДІҢ ТЕТІКТЕРІ**

*2006 жылғы 27 қазандағы  
халықаралық ғылыми-практикалық конференция  
материалдарының жинағы*

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА:  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И МЕХАНИЗМЫ ЕЕ  
ПРОВЕДЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*Сборник материалов  
международной научно-практической конференции  
27 октября 2006 года*

Астана  
2006

**ББК 67.408**

**А 72**

**Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан:** Сборник **А 72** материалов международной научно-практической конференции 27 октября 2006 года. – Астана: ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2006 – 352 с.

**ISBN 9965-600-34-1**

**Редакционная коллегия:** З.Я. Балиева, С.С. Калмурзаев, М.Ч. Когамов, М.Т. Баймаханов, И.Ш. Борчашвили, С.В. Скрыбин.

Настоящий сборник материалов подготовлен по результатам проведенной Институтом законодательства Республики Казахстан и Академией финансовой полиции международной научно-практической конференции на тему: «Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан».

Участники международной научно-практической конференции обсудили концептуальные вопросы антикоррупционной экспертизы, которая является важным фактором противодействия коррупции.

Материалы сборника адресованы широкому кругу читателей.

**1203021100**  
**А** **00(05)-06**

**ББК 67.408**

**ISBN 9965-600-34-1**

© Коллектив авторов, 2006  
© ТОО «Институт законодательства  
Республики Казахстан», 2006

## СОДЕРЖАНИЕ

*Когамов М.Ч.*

**Вступительное слово начальника Академии финансовой полиции** ..... 11

### Приветственное слово

*Абдиров Н.М.* Заместитель Секретаря Совета Безопасности, Заведующий Секретариатом Совета Безопасности Республики Казахстан ..... 12

*Куставлетов Д.Р.* Вице-министр юстиции Республики Казахстан ..... 14

*Лукин А.И.* Заместитель Председателя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) ..... 16

*Жумабаев Е.Ж.* Председатель Комитета по государственному строительству и правовой политике Сената Парламента Республики Казахстан ..... 20

*Жалыбин С.М.* Председатель Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан ..... 22

*Джеффри С.В.* Региональный начальник по борьбе с наркотиками и по правоохранительным программам Посольства США в Республике Казахстан ..... 24

### Пленарное заседание

*Имашев Б.М.* О проблемах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ..... 26

*Сандрачук М.В.* Экономическая безопасность государства: теоретико-методологические аспекты антикоррупционной экспертизы нормативно-правовой базы и методическое обеспечение ее проведения. Проблемы, анализ, решения ..... 31

*Южаков В.Н.* Анализ коррупционности законодательства: опыт Российской Федерации ..... 54

*Баймаханов М.Т.* Антикоррупционная экспертиза законопроектов – веление времени ..... 64

*Числов А.И.* Критерии оценки эффективности уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией в Российской Федерации ..... 69

*Злотников С.М.* О принципах осуществления антикоррупционной экспертизы ..... 76

*Кожамжаров Т.Ж.* О вопросах совершенствования нормотворческой деятельности ..... 80

*Скрябин С.В.* Некоторые организационные аспекты механизма проведения антикоррупционной экспертизы.....86

### **Секция I. Уголовно-правовые аспекты антикоррупционной экспертизы**

*Каиржанов Е.И.* Проблемы правотворчества и экспертиз законодательных актов.....93

*Чукмаитов Д.С.* Экспертиза нормативных правовых актов – важное направление предупреждения коррупции.....98

*Когамов М.Ч.* Уголовное судопроизводство Республики Казахстан: повышение эффективности антикоррупционных мер .....103

*Балтабаев К.Ж.* Антикоррупционная экспертиза как мера противодействия коррупции.....107

*Борчашвили И.Ш.* Несовершенство уголовного законодательства и нормативных постановлений Верховного суда Республики Казахстан – путь к коррупции.....111

*Мукашев Г.М.* Некоторые вопросы предмета и сущности криминологической экспертизы.....118

*Мауленов Г.С.* Коррупция и меры ее предупреждения.....121

*Роот В.В.* Некоторые вопросы квалификации взяточничества.....125

*Акпарова Р.Н.* Сдерживающая роль антикоррупционного законодательства.....130

*Галиев С.Ж.* Проблемы нормативно-правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в плане предотвращения коррупционных факторов.....135

*Керимова К.К.* Направление уголовного дела на дополнительное расследование: проблемы предотвращения и преодоления коррупционных начал.....141

*Жилкубаев А.Ж.* Отдельные нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан как факторы, способствующие формированию условий для совершения коррупционных правонарушений.....146

*Токпаева Д.М.* Некоторые недочеты в нормативных постановлениях Верховного суда Республики Казахстан, раскрывающих вопросы квалификации экономических преступлений, как условия совершения коррупции.....157

**Когамов М. Ч. –  
начальник Академии финансовой полиции,  
доктор юридических наук, профессор,  
член Совета по правовой политике  
при Президенте Республики Казахстан**

**Уважаемые коллеги, гости!**

Казалось бы, мы имеем дело с привычным для нас порядком вещей, когда речь заходит о законодательном процессе. Принимаются законы в установленном Конституцией РК порядке, затем происходит процесс правоприменения. Однако жизнь, практика построения правового государства объективно вызывают необходимость изменения взгляда на процессы правотворчества и правоприменения. Дело в том, что иногда в принимаемый закон либо по ошибке, либо по незнанию определенных закономерностей, либо в силу халатности, поспешности или иным причинам вносятся начала и положения, которые могут служить питательной средой для совершения коррупции в процессе применения норм законов. В этом ряду необходима серьезная ревизия действующего законодательства, которая в определенной ее части также может противоречить современным потребностям общества и государства и нести в себе коррупционные начала.

Поэтому именно антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов, как одного из важнейших методов дальнейшего укрепления юридического суверенитета нашего государства, посвящается настоящая конференция.

От имени руководства Академии финансовой полиции и Института законодательства выражаю признательность всем ее участникам за понимание актуальности проблемы и важности ее обсуждения.

**Когамов М.Ч. – начальник  
Академии финансовой полиции,  
член Совета по правовой политике  
при Президенте Республики Казахстан,  
доктор юридических наук, профессор**

### **Уголовное судопроизводство Республики Казахстан: повышение эффективности антикоррупционных мер**

Несмотря на весьма богатую историю становления, развития и практики, уголовно-процессуальное право Республики Казахстан еще далеко от совершенства, о чем свидетельствуют данные правовой статистики. По-прежнему еще не эффективно обеспечивается органами, ведущими уголовный процесс, защита прав и интересов его участников. Не уменьшается количество незаконных процессуальных решений, принимаемых органами дознания, следователями, прокурорами, судьями. По ходу движения уголовного дела из одной стадии в другую довольно часто должностными лицами органов, ведущих уголовный процесс, совершаются коррупционные преступления. Во многом существование коррупции в уголовном процессе обусловлено «протяженностью во времени» различных процессуальных процедур, правом принятия окончательных процессуальных решений в досудебных стадиях, а также широкими полномочиями вышестоящих звеньев судебной системы по пересмотру судебных решений, принятых судами первой инстанции. В этой связи, не ставя себе целью подробное описание проблемных норм и институтов уголовно-процессуального права, создающих возможные условия для коррупции должностных лиц органов, ведущих уголовный процесс, приведу лишь некоторые концептуальные из них, которые нуждаются в новом законодательном регулировании.

Так, **необходимо коренным образом изменить процессуальный порядок доследственной** проверки оснований к возбуждению уголовного дела. Фактически он превратился в изучение следователем и прокурором «судебной перспективы» уголовного дела и несет в себе элементы коррупции.

С другой стороны, даже при определенной урегулированности стадии возбуждения уголовного дела налицо искусственное разделение единого, по сути, процесса расследования уголовного дела на процессуальную деятельность до и после возбуждения уголовного дела.

На практике данное обстоятельство в условиях соблюдения служебной, коммерческой и других тайн привело к серьезным проблемам при

получении исходной информации, необходимой для решения вопроса о возбуждении уголовного дела из предприятий, учреждений, организаций, а также к неоправданному дублированию доследственной работы в ходе расследования уголовного дела.

В этой связи:

а) необходимо упразднить порядок и сроки рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении;

б) обусловить начало возникновения уголовного дела, его расследование с момента официального приема заявления или сообщения о преступлении органом уголовного преследования с сохранением традиционных сроков расследования;

в) среди процессуальных решений первоначального этапа расследования после приема и регистрации заявления или сообщения о преступлении целесообразно сохранить передачу заявления или сообщения по подсудности или подследственности с упразднением права органа уголовного преследования на отказ в возбуждении уголовного дела по любым основаниям.

**Другой вопрос** – о праве следователя прекратить уголовное дело с согласия прокурора по нереабилитирующим мотивам. Проблема эта старая и идет вразрез с сущностью основных функций уголовного процесса (обвинения, защиты, разрешения дела по существу) и их отражением в Конституции страны.

Остается только догадываться об истинных причинах наличия у следователя права на прекращение уголовного дела по нереабилитирующим мотивам в стадии расследования уголовного дела. Как показывает следственная практика, это право таит в себе условия для совершения коррупционных правонарушений должностными лицами органов уголовного преследования. Прекращенные уголовные дела, что особенно важно, кроме следователя и прокурора никем больше не изучаются и не оцениваются с точки зрения законности и обоснованности принятого решения.

Кроме того, будучи одной из сторон в уголовном процессе, следователь и прокурор не вправе разрешать дело по существу путем его прекращения по нереабилитирующим мотивам, так как это прямая функция суда, не являющегося стороной в уголовном деле.

**Следует упразднить** и право суда на возвращение уголовного дела на дополнительное расследование из главного судебного разбирательства, так как это право вступает в противоречие с сущностью правосудия по уголовным делам, предполагает определенное неравенство сторон в судебном процессе и может создавать условия для совершения коррупции.



Вместе с тем целесообразно сохранить право суда на возвращение уголовного дела по собственной инициативе или по ходатайству сторон в стадии подготовки уголовного дела к слушанию.

Борьба с коррупцией предполагает решительный пересмотр в УПК традиционных укладов и профессионального существования в области судебной деятельности. Предпринятые в этом направлении и инициированные Верховным судом шаги по разграничению подсудности уголовных дел необходимо поддержать и продолжить дальше.

В этом плане следует более определенно регламентировать компетенцию «суда по делу», а также «суда над судом» в судебной системе.

**Представляется, что первая инстанция (суд по делу) должна быть исключительно в компетенции районного и городского звеньев судебной системы.**

Несколько иначе в этой связи должна быть представлена компетенция областного и Верховного суда по уголовным делам. **За областными и приравненными к ним судами** следует сохранить права апелляционного, надзорного суда и по вновь открывшимся обстоятельствам, за исключением рассмотрения уголовного дела по существу, т.е. по первой инстанции, как это имеет место сейчас.

**Верховный суд** должен оставаться исключительно судом надзорной инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам, без права разрешения дела по существу, а также пересмотра судебного решения нижестоящего суда в апелляционном порядке, как это имеет место сейчас в его полномочиях.

Все вышестоящие звенья судебной системы должны иметь право пересматривать судебные решения в исключительных, ограниченных законом случаях. При таком раскладе будут соблюдены все принципы правосудия, включая право на доступ к правосудию и судебную защиту, независимость судьи, стабильность судебного решения.

**Кроме того, создавала бы реальную гарантию** исправления судебных ошибок возможность повторного внесения дела на рассмотрение той судебной инстанции, которая постановила ранее окончательное решение, рассматривая дело в порядке надзора, если выявлены нарушения закона.

Такой порядок сейчас установлен применительно к постановлениям надзорной коллегии Верховного суда РК (ч. 3 ст. 458 УПК). Они могут быть пересмотрены в исключительных случаях Пленарным заседанием Верховного суда по представлению Председателя Верховного суда или протесту Генерального прокурора, внесенными в связи с установле-

нием данных о том, что принятое этой коллегией постановление может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан.

**В перспективе следует законодательно определить условия, основания и порядок права участника уголовного процесса на обращение в международные судебные инстанции,** когда исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты от неправоудного, по его мнению, судебного решения.

**При таком раскладе компетенции судов** следует более тщательно регламентировать условия и основания возобновления дел по вновь открывшимся обстоятельствам как систему процессуальных норм, направленную на исправление возможных судебных ошибок.

**Приведенные выше положения позволяют:**

- повысить качество правосудия через специализацию судов и ответственность судей нижестоящих судов;
- более мотивированным станет процессуальное руководство деятельностью нижестоящих судов;
- сократятся процессуальные сроки, связанные с пересмотром судебных решений;
- повысится стабильность приговоров и авторитет судебной власти;
- будут устранены условия для совершения коррупционных преступлений в судебной среде.

### **Резюме**

Рассматриваются нормы и институты досудебного и судебного уголовного процесса, которые нуждаются в коренном пересмотре с целью предотвращения их использования в возможных коррупционных целях органами, ведущими уголовный процесс

### **Түйін**

Қылмыстық процесті жүргізетін органдардың сыбайлас жемқорлық мақсатында қолдану мүмкіндігінің алдын алу үшін түбегейлі қайта қарастыруды қажет ететін қылмыстық процестің сотқа дейінгі және сот кезіндегі нормалары мен институттары қарастырылады

### **Summary**

Norms and institutes of pre-court and court criminal process, which need total revision for preventing of their use in possible corruption aims by the bodies, which conduct the criminal process are studied