

## Казахстан

**Индекс восприятия коррупции**, показатель 2003 г.: 2,4 (100-я из 133 стран)

**Индекс взяточдателей**, показатель 2002 г.: не изучался

### Конвенции:

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (подписана в декабре 2000 г.; еще не ратифицирована)

### Правовые и институциональные изменения

- **Закон о политических партиях** был принят парламентом в июне 2002 г. и вступил в силу на следующий месяц (см. ниже).
- Новое **таможенное агентство** было учреждено в августе 2002 г. До этого оно находилось в структуре Министерства государственных доходов и таким образом не было независимым. Это привело к столкновениям между министром государственных доходов и председателем таможенного комитета, для избежания которых и была создана новая организация.
- Должность **омбудсмана** была учреждена президентским указом в сентябре 2002 г. для надзора за соблюдением прав и свобод человека, включая случаи, когда права нарушались в результате коррупции. В аппарат омбудсмана за первые шесть месяцев поступило 226 обращений, большинство из которых содержали жалобы на правоприменяющие органы или сообщения об отказе выполнить решения суда. В декабре 2002 г. президентским указом был учрежден Национальный центр по правам человека для оказания поддержки омбудсману.
- Статус **дисциплинарных советов (ДС)** регионов и городов Астана и Алма-Ата был изменен и их полномочия расширены резолюцией в декабре 2002 г. ДС являются консультативными органами, которые были созданы в марте 1999 г. для надзора за деятельностью акима (мэров) и глав других административных и территориальных агентств, включая правоприменительные органы, которые финансируются из местного бюджета. Они издают рекомендации в отношении дисциплинарных мер, применяемых к государственным служащим. Однако вряд ли можно ожидать значительного вклада ДС в дело обуздания коррупции. У них недостаточно авторитета, потому что они зависят от акима в плане получения административного персонала и ресурсов. Они также подотчетны президентской комиссии по коррупции и этике в системе государственной службы.
- **Комиссия по предупреждению и подавлению коррупции** была учреждена в структуре Министерства юстиции в соответствии с приказом министра юстиции в январе 2003 г. Имеются планы создания аналогичных комиссий в региональных отделах юстиции. Эта комиссия имеет статус межведомственного органа. Ее главные цели - предупреждение и подавление коррупции, злоупотребления должностным положением и использования служащими бюджетных средств не по назначению, хотя пока ей особенно нечего предъявить в плане достижений.
- Кодекс о **приватизации земли** был одобрен в июне 2003 г. Он вводит частную собственность на сельскохозяйственные земли, регулирует вещные права (право собственности и аренды), закрепляет полномочия государства и его органов на надзор за земельными спорами и вводит механизмы для защиты и нормирования использования земли. Процесс земельной приватизации обладает громадным потенциалом для роста коррупции, если он не будет поставлен под надлежащий контроль.
- В июне 2003 г. была предложена **амнистия при регистрации имущества** с целью легализовать имущество, нажитое в рамках так называемой "теневой экономики". Она направлена на вовлечение малых предприятий в регулируемую экономику и регистрацию

городского имущества в собственности выходцев из сельской местности. Этот одnorазовый процесс регистрации также обладает коррупционным потенциалом, поскольку информация не подлежит огласке и регистрация осуществляется по собственному желанию. Однако законопроект предусматривает, что права на собственность, которые уже стали предметом спора в законном порядке или приобретены посредством коррупционной деятельности, не могут быть легализованы.

### **Ограничительный закон о финансировании политических партий угрожает демократическим принципам**

Новый закон Казахстана о политических партиях вводит фундаментальные изменения в отношении финансовой деятельности политических партий, включая источники их финансирования. Однако какие-либо положительные сдвиги с точки зрения повышения прозрачности и отчетности по финансированию, которых можно было бы ожидать от этих мер, оказываются подорванными положениями закона, которые ограничивают создание и деятельность новых партий.

Новый закон разрешает политическим партиям привлекать средства за счет взимания вступительных и членских взносов, пожертвований казахских граждан и неправительственных организаций и местных предприятий. Он, однако, предусматривает уплату налогов на поступления от пожертвований и подачу документированных доказательств дарений.

В новом законе исключен ряд источников партийного финансирования, которые были включены в ранее действовавший закон, типа поступлений от лекций, выставок, спорта, лотерей и публикаций. Заслуживает упоминания и то, что новый закон требует от партий предоставления информации только о средствах на счетах в банках, зарегистрированных по казахскому законодательству. Новый закон не рассматривает денежные средства, хранящиеся в иностранных банках.

Официальная интерпретация нового закона заключается в том, что он укрепляет роль политических партий и обеспечивает большую прозрачность их финансирования. По состоянию на середину 2003 г. ни одной политической партии не было предъявлено обвинение в нарушении положений нового закона, относящихся к финансированию партий.

Новый закон, однако, начал сказываться на регистрации партий. Закон повысил число членов, требуемых для того, чтобы партия могла претендовать на регистрацию с 3 тысяч до 50 тысяч человек, и потребовал, чтобы в каждом регионе республики были созданы отделения с числом членов не меньше 700. Он также предусматривает жесткие механизмы для государственного регулирования деятельности политической партии и расширяет возможности вмешательства во внутренние дела партий со стороны государства и его органов.

До принятия нового закона было 19 зарегистрированных партий - сейчас их семь. Многие из других оказались не в состоянии набрать требуемое число членов, чтобы претендовать на перерегистрацию.<sup>1</sup> В результате в Казахстане осталась всего одна оппозиционная партия - Коммунистическая партия.

Некоторые оппозиционные группы, включая Республиканскую народную партию Казахстана и Азамат, отказались повиноваться закону, ссылаясь на то, что некоторые из его положений прямо противоречат конституции и другим законам. Например, новые требования к членству при создании политических партий противоречат закону 1996 г. об общественных организациях, который предусматривает, что для создания общественной организации требуется всего 10 человек.

Результаты применения закона в первый год его действия наводят на предположение, что его положительное воздействие в плане обеспечения прозрачности может быть сведено на нет ограничениями демократических прав. В дополнение к

положениям, которые не допускают партии к участию в выборах, если им не удастся преодолеть порог по численности членов, ограничения на финансирование партий могут подтолкнуть партии к использованию незаконных средств для финансирования своей деятельности.

### **Гражданское общество и оппозиционные партии мобилизуют усилия для предотвращения утечки нефтедолларов на счета частных лиц**

Отсутствие подотчетности, прозрачности и общественного контроля обусловили печальную реальность, что часть поступлений от подъема нефтяной промышленности Казахстана попала на частные банковские счета, а не была инвестирована в долгосрочное экономическое развитие. Следующий случай, упоминаемый как "Казахгейт", иллюстрирует, как растрачиваются нефтяные доходы, и производит поразительное впечатление своими колоссальными суммами, участием высшего руководства и сетью задействованных многонациональных корпораций и банков. Почти так же важно, что он демонстрирует попустительство такому организационному беспорядку со стороны гражданского общества.

Это дело получило широкую огласку в марте 2003 г., когда американский бизнесмен Джеймс Гиффен был арестован в Нью-Йорке и обвинен в даче взяток высшим должностным лицам Казахстана на сумму более 20 млн. долларов США, чтобы побудить их предоставить выгодные контракты своей консалтинговой фирме "Меркатор корпорейшн".<sup>2</sup> Гиффен получал деньги с 1992 г. за консультирование президента страны Нурсултана Назарбаева по вопросам привлечения иностранного капитала, главным образом из США, в нефтегазовый сектор. По условиям соглашения от 21 декабря 1994 г. между компанией Меркатор и Министерством нефти и газа, его главной задачей было посредничество между нефтяными компаниями и казахским правительством. Меркатор получал "поощрительные премии" по итогам каждой сделки, организованной им. С 1995 по 2000 г. Меркатор получил приблизительно 67 млн. долларов США в виде "поощрительных премий" за свою работу в Казахстане. Гиффен также просил нефтяные компании перевести около 70 млн. долларов США в банк «Банк индосюэз» («Banque Indosuez») на счет компании «Креди агриколь индосюэз» («Credit Agricole Indosuez») в виде условных вкладов в связи с приобретением нефтегазовых прав с тем, чтобы эти деньги могли быть затем переведены на конфиденциальные счета в швейцарских банках под его контролем. Используя "поощрительные премии", полученные Меркатором, и деньги, переведенные на конфиденциальные швейцарские счета, Гиффен, как утверждалось, произвел незаконные выплаты на общую сумму свыше 78 млн. долларов США в пользу двух самых высокопоставленных должностных лиц в правительстве Казахстана, упоминаемых в деле под кодовым обозначением "КО-1" и "КО-2". В газете "Уолл-стрит джорнэл" от 23 апреля 2003 г. они были названы как президент Назарбаев и бывший премьер-министр Нурлан Балгимбаев.

Оппозиционные партии в Казахстане были в курсе хода расследования этого мошенничества задолго до того, как оно получило взрывоподобную огласку в международной прессе. В январе 2003 г. Демократическая партия Казахстана, Ак Жол, инициировала кампанию за "прозрачность контрактов по природным ископаемым", чтобы привлечь внимание населения к разграблению природного богатства нации. Деятельность кампании включала в себя сбор подписей в поддержку большей прозрачности при заключении договоров по сырьевым материалам, и к 4 июня 2003 г. партия заявила, что собрала более 650 тысяч подписей. Ак Жол также работала над проектом поправок к законодательству, относящемуся к прозрачности договоров между правительством и энергетическими компаниями, с целью обнародования всех договоров. Сопредседатель партии обратился к законодателям Маджлиса (Высшей палаты парламента) с просьбой поддержать инициативу и приступить к работе над законом. И, наконец, партийные

лидеры обратились с призывом ко всем иностранным компаниям, задействованным в сырьевом секторе, об удалении требований о конфиденциальности из всех нефтяных контрактов, заключенных с правительством.

Коммунистическая партия также пыталась получить большую информацию о Казахгйте. В октябре 2002 г. первый секретарь партии Серикболсын Абдилдин неоднократно запрашивал у премьер-министра Имангхалия Тасмагамбетова детальную информацию о лицах и денежных суммах, вовлеченных в скандал, - без какого-либо результата. Предложение о включении вопроса в повестку заседаний парламента было отклонено спикером Жакмаханом Туякбаевым.

Гражданское общество играет не менее заметную роль в борьбе за предупреждение разворывания нефтяных доходов или их растраты на чьи-либо персональные проекты или нерентабельные предприятия. Программа контроля за каспийскими доходами (Caspian Revenue Watch), координируемый Институтом «Открытое общество» с предоставлением данных местными общественными организациями, оказывает давление на правительство, побуждая его внедрить систему реформ в сферу управления нефтяными доходами. Она призвала иностранные нефтяные и газовые компании раскрыть их выплаты, чтобы можно было установить контроль за использованием этих поступлений. Без такого раскрытия, как настаивают эти организации, компании подвергаются риску обвинений в неполной выплате средств правительству и способствуют продолжающейся нищете.

Эти усилия оппозиции плюс давление со стороны гражданского общества являются критическими факторами, потому что правительство до сих пор не предприняло практически никаких мер для исправления ситуации или оказания содействия международным расследователям, ссылаясь на "иммунитет государства-суверена".

*Андрей Чеботарев, Нургуль Куспанова и Сергей Злотников  
(Трансперенси Казахстан)*

## **Дополнительная литература**

Марк Браден. Обзор нового закона Казахстана о политических партиях, [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf)

Андрей Чеботарев. "Взаиморасчеты". Известия-Казахстан (Казахстан), 25 июня 2002 г. и "Борьба с коррупцией в Казахстане: новый этап или сиюминутный блеф?" К обществу без коррупции, № 3 (11), июнь 2002 г.

Трансперенси Казахстан. Сборник материалов студенческой конференции "Молодежь против коррупции", 2001 г. [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org)

Трансперенси Казахстан. Проблемы и перспективы развития в системе местных органов власти", 2001 г., [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org)

Трансперенси Казахстан. "Ситуация с коррупцией в университетах". 2002 г., [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org)

Трансперенси Казахстан: [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org)

## **Примечания**

<sup>1</sup> В четырех случаях причина, приведенная министерством юстиции в качестве основания для отказа в регистрации, представляла собой нарушение запрета в новом законе на партии, образуемые по половому или этническому признаку.

<sup>2</sup> См. материал от 30 апреля 2003 г. на сайте [www.kub.kz](http://www.kub.kz) по обвинительному акту, изданному судом Южного округа Нью-Йорка по делу Гиффена.