

Қазақ гуманитарлық заң университеті  
Қазақстан Республикасының заң институты  
Қазақстан Республикасының әділет органдары, мемлекеттік  
және өзге ұйымдары қызметкерлерінің біліктілігін арттыру институты

Казахский гуманитарно-юридический университет  
Институт законодательства Республики Казахстан  
Институт повышения квалификации сотрудников органов юстиции,  
государственных и иных организаций Республики Казахстан

## **“Қазақстан Республикасындағы қуқықтық мемлекет: мәселелері және болашағы”**

*(Халықаралық ғылыми-практикалық конференция құжаттары)*

## **“Правовое государство в Республике Казахстан: проблемы и перспективы”**

*(Материалы международной научно-практической конференции)*

масс окраин, поднимая их на уровень открытой борьбы за освобождение от колониальной зависимости.

Кадеты от вышерассмотренных групп и фракций представляли собой умеренное крыло демократического состава Думы, и на протяжении всех четырех созывов являлись значительной по влиянию политической силой российского парламента. Программа кадетов основывалась на идее создания парламентской демократической республики. Думе, как законодательному органу, отводилась особая роль в управлении государством. Эти задачи было намечено добиться мирным путем без применения крайних революционных мер, поэтому на протяжении всей своей деятельности кадеты старались не обострять отношений с царизмом и не допустить роспуска Думы.

В рядах кадетской партии, как правило, была задействована буржуазия, значительная часть русской демократической интеллигенции и другие слои населения России.

Депутаты кадетской партии поддерживали все демократические проекты и запросы левых сил по улучшению положения Степного края, осуждали проводимую правительством колониальную политику и требовали демократизации управления, суда.

И наконец, к правому крылу Думы можно отнести октябристов, националистов, монархистов, черносотенные организации и большую часть духовенства. Они, безусловно, различались по своим программам, однако имели много общего в стремлении защитить интересы дворянства и землевладельцев и сохранить устои самодержавной власти в России. В отношении Казахстана, они придерживались линии официальной политики правительства, направленной на дальнейшую колонизацию региона.

Комиссии существовали в Думах всех созывов. Ими были: бюджетная, финансовая, законодательных предложений, судебная, аграрная и т.д. Кроме вышеперечисленных комиссий формировались разовые согласительные по тем или иным противоречиям, возникаемым с Государственным советом и др.

Комиссии формировались в начале каждого созыва Думы и ежегодно утверждались их составы, где ее члены избирали из своей среды председателя, его товарища (т.е. заместителя) и секретариат. Численность членов комиссий определялась большинством Думы в зависимости от важности вопроса. Так, I Дума комиссию по аграрному вопросу определила в числе 101 человека.

В процессе подготовки законопроекта в комиссиях Думы заслушивались доклады, мнения членов комиссий, зачитывались предложения населения или депутатских групп, ученых и специалистов, а затем большинством голосов принимались основные его предложения, выносимые уже от имени комиссии в Думу. Все заседания комиссий за исключением по обороне, отражались в специально издаваемых стенографических отчетах. Кроме этого, практиковалось привлечение к ее работе признанных специалистов.

Представительство в комиссиях было, как правило, в полном соответствии к процентному партийному и фракционному составу депутатов Думы, однако, в черносотенной Думе правое большинство настояло на принятии нового метода избрания членов комиссий, что дало возможность ему не допустить немногочисленных левых к деятельности комиссий.

Подытоживая вышеизложенное, можно определить, что даже при урезанных правах Дума в России обладала свойственными парламенту демократическими принципами, структурой и функциями. Эти ее положительные начала сохранились в период реакции и господства черносотенной Думы. В практике принятия решений имел место плюрализм мнений, позволявший левым если не препятствовать принятию законов, то критиковать и изобличать царизм, его политические амбиции.

Каждая из фракций и групп в Думе, отражая интересы определенных классов и слоев населения по-разному подходила и к проблемам Казахстана. Демократические и революционные группы Думы всемерно защищали интересы народов края в любых для них неблагоприятных политических ситуациях.

Деятельность комиссий Думы всегда отражала внутреннюю политическую борьбу в империи, несмотря на все попытки ликвидировать легальные возможности разоблачать царизм, открыто выступать за интересы народов колониальных окраин. Принципы и идеи, заложенные в Государственной думе на основе укрепляющейся демократии, гласности и плюрализма мнений имеют современное звучание в процессе строительства настоящего парламентского учреждения в нашем обществе.

*М. Ч. Козамов*  
*доктор юридических наук, профессор*  
*начальник Академии финансовой*  
*полиции Республики Казахстан*

## **КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА И СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ “ОТМЫВАНИЮ” ДЕНЕГ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Проблемы борьбы с экономическими преступлениями и терроризмом нельзя отнести к разряду новых для Казахстана.

Так, достаточно определенно регламентировались отношения по вопросам борьбы с экономическими правонарушениями и терроризмом в уголовном и других законах советского периода. По этим проблемам тогда, как и сейчас, активно занимаются представители юридической, экономической и других наук.

Тенденции усиления борьбы с экономическими преступлениями и терроризмом – характерная черта законодательства современного Казахстана. При этом важным превентивным фактором в борьбе с “отмыванием” денег продолжает оставаться уголовное право.

В уголовном законодательстве 1997 года, пришедшем на смену УК Казахской ССР 1959 года, содержится порядка шестнадцати составов преступлений, выступающих правовой основой борьбы с терроризмом, а также впервые на уровне самостоятельных глав кодекса систематизированы нормы об уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности и против собственности. Так, одним из 38 составов преступлений в сфере экономической деятельности признается легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем (ст. 193 УК). В качестве непосредственных составов преступлений выделены терроризм (ст. 233 УК), пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма (ст. 233-1 УК), создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (ст. 233-2 УК), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 242 УК).

Уголовное законодательство сохраняет приверженность необходимости эффективной борьбы с наркобизнесом и коррупцией, как источниками существования организованной преступности и совершения финансовых махинаций.

Тема борьбы с экономическими правонарушениями, наркобизнесом и коррупцией последовательно установлена на уровне оперативно- розыскного (1994 г.), административного (2001 г.) и гражданского (1994, 1999 гг.) законодательства страны. Так, позволяют избежать отдельных трудностей, присущих традиционному уголовному процессу в ходе собирания, исследования, оценки и использования доказательств о финансовых махинациях, современные методы оперативно- розыскной деятельности.

Важными инструментами предотвращения легализации незаконных доходов выступают нормы налогового (2001 г.), банковского (1995 г.), таможенного (1995 г.), валютного (1996 г.) и финансового (1994, 1997, 1998, 2001 гг.) законодательства страны.

Например, в Казахстане впервые разработана и реализуется цельная правовая основа системы государственного финансового контроля: Правительством Республики Казахстан утверждена Концепция развития системы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов в Республике Казахстан (2001 г.), а также принят Закон Республики Казахстан “О контроле за исполнением республиканского и местного бюджетов” (2002 г.). Концепция и Закон должны существенно повлиять на решение важных вопросов в системе финансово-экономических отношений и позволят вести целенаправленную борьбу с правонарушениями в сфере экономики.

Другой пример. В соответствии с законодательством о валютном регулировании агенты валютного контроля обязаны обеспечивать полноту и объективность учета и отчетности по валютным операциям, а также сообщать в правоохранительные органы и Национальный Банк Республики Казахстан о ставших им известными фактах нарушения валютного законодательства, допущенных их клиентами.

Компетенция правоохранительных органов и порядок судопроизводства по делам об экономических преступлениях и терроризме четко определены уголовно- процессуальным законодательством республики (1997 г.), которое обеспечивает высокий уровень взаимодействия и обмен информацией, несмотря на некоторое пересечение функций.

Следовательно, в Казахстане исторически сложилась и действует кодифицированная и специализированная правовая основа для борьбы с экономическими преступлениями, терроризмом, а также иными правонарушениями, создающими условия для совершения указанных преступлений.

Активизировалось присоединение страны к системам Конвенций, договорам экстрадиции, взаимной правовой помощи, что является делом особой важности в борьбе с организованной транснациональной преступностью и отмыванием капиталов криминального характера.

Изложенное выше – одна из сторон обеспечения решения рассматриваемой проблемы.

Важной составляющей проблемы выступают меры организационного характера, которые на уровне Казахстана выражены в активном продолжении либерализации политической и экономической жизни государства, а также в стремлении к четкому определению функций государства и государственных органов, в том числе в сфере борьбы с преступностью.

На данный момент в Казахстане, в пределах компетенции, только по проблемам противодействия:

- терроризму сконцентрированы усилия 13 центральных исполнительных органов государства и непосредственно – 5 государственных органов;
- экономическим правонарушениям – порядка 12 государственных органов и непосредственно 3 государственных органов;
- коррупции – всех государственных органов и должностных лиц, а в плане уголовного преследования – 8;
- наркобизнесу – порядка 14 государственных органов и непосредственно – 5 государственных органов.

Практически на каждом из направлений действуют специализированные координирующие органы, а работа по ним сведена в соответствующие Стратегии, Концепции, Программы и Планы конкретных мероприятий. На

национальном уровне деятельность по борьбе с экономическими правонарушениями и предотвращением терроризма находится под контролем Президента, Парламента, Правительства, Совета безопасности, Комиссий по вопросам борьбы с коррупцией и преступностью, Советом по правовой политике при Президенте республики и т.д.

Жесткую и последовательную позицию по вопросам повышения эффективности борьбы с экономической преступностью, финансовыми махинациями, коррупцией, наркобизнесом и терроризмом занимает Президент. К примеру, в последних его выступлениях на совместном заседании палат Парламента и перед предпринимателями страны (2002 г.) в числе ключевых задач общества поставлены проблемы разработки новой индустриальной политики государства, а также легализации собственности и активов отечественных предпринимателей, что даст огромный эффект для всей экономики страны.

20 сентября 2002 года Указом Президента РК одобрена Концепция правовой политики Республики Казахстан. Большое внимание уделено в Концепции необходимости совершенствования системы финансового контроля, принятию, с учетом апробированного международного опыта, нормативных правовых актов, регламентирующих мониторинг финансовых операций в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Важным остается уровень исполнения законов о борьбе с экономической преступностью в государстве. В этой части, надо отметить, сложилась и действует эффективная организационная система.

При этом все правоохранительные органы, привлекаемые для борьбы с экономической преступностью, имеют определенную административную систему и юридические возможности.

В ходе осуществления профессиональной деятельности правоохранительные органы дополняют друг друга и для этого созданы необходимые правовые условия.

Например, в 2000 году утверждены и действуют Правила взаимодействия финансовых и правоохранительных органов страны по вопросам контроля за целевым использованием средств республиканского и местных бюджетов, а также в случаях выявления признаков преступлений должностных лиц объектов такого контроля.

Обращает на себя внимание наличие во всех правоохранительных органах комплекса отраслевых служб, которые имеют большие оперативные возможности по добыванию информации о незаконных финансовых операциях в сочетании с аналитическими методами работы. Правоохранительные органы обеспечивают полный цикл работы с информацией о противоправном поведении в сфере экономической деятельности – от ее получения и оперативной проверки до использования в сфере уголовного процесса и экономического законодательства.

Остается неизменной линия на специализацию в сфере борьбы с преступностью.

22 января 2001 года на базе Комитета налоговой полиции Министерства государственных доходов РК Указом Президента РК “О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан” образовано Агентство финансовой полиции РК – центральный исполнительный орган, не входящий в состав Правительства республики, исключительно для выполнения задач по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений в сфере экономической и финансовой деятельности. Уровень концентрации усилий государства стал соответствовать угрозам деструктивных сил в сфере экономики.

Агентство создано на базе ведомства наиболее близко и объемно, занимавшегося проблемами борьбы с экономической преступностью, со сложившимся материально-техническим, финансовым и кадровым обеспечением. Новая организация функционально, структурно прогрессивное правовое явление в контексте правовых реформ в Казахстане за годы независимости. На базе Агентства накапливается опыт специализированной борьбы с экономическими преступлениями, который становится достоянием всех органов, участвующих в этой деятельности.

Тесно связана с мероприятиями организационного характера подготовка кадров новой формации для борьбы с экономическими правонарушениями. Возложение на Академию финансовой полиции (1999 г.) задачи по подготовке профессионалов позволит решить многие аспекты борьбы с экономическими правонарушениями и перевести ее в русло качественных изменений. Учитывая специфику подготовки кадров – будущее Академии – это подготовка кадров на консолидированной основе для большинства правоохранительных органов страны.

В рамках Академии получает развитие новая учебная концепция интеграции, сближения оперативно-розыскной и следственной деятельности. На это нас ориентирует УПК и Закон РК от 16 марта от 2001 года, которым созданы дополнительные возможности для усиления борьбы с незаконными финансовыми махинациями.

1. Регламентируются процессуальные способы использования материалов оперативно-розыскной деятельности и технология движения этих материалов в дело. Раньше УПК подобных развернутых норм не содержал.

2. Для преодоления фактов неполноты и необъективности в расследовании дела, правом расследования уголовного дела в составе следственной группы из числа следователей нескольких органов, наделяется прокурор как руководитель следственной группы. В этом случае надзор за законностью деятельности следственной группы возлагается на Генерального прокурора РК, инициировавшего создание подобной группы.

3. При нахождении обвиняемого вне пределов РК и уклонении его от явки в органы следствия введен институт заочного расследования уголовных дел с соблюдением необходимых процессуальных правил.

4. С учетом правил подследственности по связи дел и альтернативной подследственности помимо органов финансовой полиции к расследованию порядка 13 составов экономических преступлений и преступлений против собственности в режиме предварительного следствия допущены также органы внутренних дел.

Речь идет об экономических преступлениях и преступлениях против собственности, которые по объекту, субъекту, объективной стороне состава преступления могут быть расследованы и органами внутренних дел.

2 февраля 2001 года Распоряжением Президента одобрена Концепция борьбы с правонарушениями в сфере экономики на 2001-2003 годы. Документ принят в Казахстане впервые.

Концепция разработана в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 20 апреля 2000 года “О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией” и состоит из преамбулы и пяти разделов:

- тенденции развития правонарушений в сфере экономики;
- структура экономических правонарушений;
- приоритетные задачи борьбы с правонарушениями в сфере экономики;
- направления реализации Концепции;
- ожидаемые результаты реализации Концепции.

Документ фиксирует направления, на которых органам внутренних дел, финансовой полиции, иным государственным органам необходимо сконцентрировать главные усилия при проведении межведомственных оперативно-профилактических, специальных мероприятий и в ходе уголовно-процессуальной деятельности. Данные направления характеризуют основные тенденции в структуре экономических правонарушений как базы организованной преступности. Среди достоинств Концепции раскрытие природы экономических правонарушений, а также видов экономической деятельности в разной степени регулируемых действующим законодательством.

Фактически значительная часть теневой и вся нелегальная экономика находятся под влиянием организованной преступности, от 25 до 35 % активов и ресурсов экономического роста, в том числе связанных с малым и средним бизнесом находятся в нелегальном обороте. В последнее время, особенно после сентябрьских событий 2001 года в США, повышением эффективности финансового контроля в зарубежных странах, обусловленного пресечением каналов финансирования терроризма, активизировался процесс “отмывания” денег отечественным криминальным бизнесом в легальный бизнес стран СНГ, на что надо обратить особое внимание правоохранительных органов.

В соответствии с Концепцией и по прогнозам специалистов, в ближайшие годы первенство будет принадлежать правонарушениям в сфере налогообложения, нелегальному вывозу капитала в оффшорные зоны с помощью механизма трансфертного ценообразования, ложному и преднамеренному банкротству, незаконному производству и реализации подакцизных товаров, правонарушениям в бюджетной сфере, на рынке финансовых инструментов и страхования, топливно-энергетическом комплексе и строительной индустрии.

Необходимо отметить, что ряд важных положений Концепции, реализован с принятием Закона РК от 16 марта 2001 года. Можно констатировать относительно четкое распределение функций между правоохранительными органами на основе разделения подследственности и определения для каждого правоохранительного органа приоритетных направлений борьбы с экономическими правонарушениями.

Достоинство Концепции в указании общих требований к формам и методам работы правоохранительных органов при раскрытии экономических правонарушений: развитие экспертной, аналитической, профилактической деятельности, а также совершенствование организационных основ деятельности аппаратов предотвращения, раскрытия и расследования преступлений.

30 мая 2002 года Правительством РК утвержден План мероприятий по реализации Концепции. Пунктом 4 Плана предусмотрена разработка проекта Закона “О противодействии легализации (“отмыванию”) доходов, полученных незаконным путем”. В соответствии с Перспективным Планом законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2003-2005 годы (утвержден постановлением Правительства РК от 02 ноября 2002 г. № 1162) принятие данного Закона намечено на 2004 год. Ответственными за разработку проекта Закона определены в настоящее время, Агентство финансовой полиции РК и Национальный Банк РК.

Основные положения разработанного проекта Закона сводятся к следующему:

- действие норм Закона распространяется на физических и юридических лиц, осуществляющих операции с деньгами или иным имуществом на территории Республики Казахстан;
- доходы, полученные незаконным путем, обусловлены совершением преступления или правонарушения;
- финансовый мониторинг рассматривается как совокупность мер уполномоченного органа по сбору и анализу информации об операциях с деньгами и иным имуществом поступающей от финансовых и других организаций;
- определение уполномоченного органа, его функций и полномочий остается за Президентом Республики Казахстан;
- осуществление обязательного мониторинга предполагает совершение физическим лицом финансовой операции на сумму равную или превышающую 1000 МРП, а юридическим лицом - 5000 МРП;
- определены другие признаки финансовых и имущественных операций, с учетом указанных выше сумм,

при которых наступает обязательный мониторинг со стороны уполномоченного органа;

- регламентированы обязанности финансовых и других организаций, в том числе по идентификации личности клиента и ведению Правил внутреннего контроля с целью предотвращения незаконных финансовых махинаций;

- наконец, рассмотрены вопросы международного сотрудничества в области предупреждения, выявления, пресечения и расследования деяний, связанных с “отмыванием” доходов, полученных незаконным путем, а также их конфискации.

Из анализа норм проекта Закона следует, что в нем в основном учтены положения Венской Конвенции ГА ООН 1988 г. по наркотикам, Базельской декларации 1988 г. по правилам и методам контроля за банковскими операциями и специальной Программы 1990 г. из Сорока рекомендаций (пересмотренных в 1996 году) Группы международных финансовых действий (Groupe D' Action Financiere International – GAFI). Безусловно, что с принятием данного и других взаимосвязанных с ним законов, возникнут необходимые условия для предотвращения криминализации экономики страны.

На одном из первых мест в мировом сообществе стоят и проблемы борьбы с финансированием терроризма. Учитывая сложное внешнее окружение Казахстана, факты задержания, ликвидации террористов в стране, актуальным является принятие эффективных превентивных мер по выявлению и ликвидации возможных источников доходов террористов и ограничению движения таких средств через государственную границу. В числе важных шагов государства по данной проблеме стало присоединение Республики Казахстан к Международной Конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2002 года (г. Нью-Йорк). Безусловным является также учет Восьми специальных рекомендаций 2001 года Группы международных финансовых действий по борьбе с финансированием терроризма:

- ратификация и внедрение нормативных актов ООН;
- признание преступного характера финансирования терроризма и связанного с ним “отмывания” денег;
- замораживание и конфискация активов террористов;
- представление отчетов о подозрительных операциях, относящихся к финансированию терроризма;
- международное сотрудничество;
- обеспечение соответствия денежных переводов нормативам GAFI для кредитных организаций;
- установление полной и достоверной информации о лице, осуществляющем денежные переводы;
- исключение использования для финансирования терроризма некоммерческих организаций.

Приведенные Восемь специальных рекомендаций GAFI дополняют Сорок рекомендаций этой группы по борьбе с “отмыванием” денег и создают основы для обнаружения, предотвращения и пресечения финансирования терроризма и террористических актов.

Таким образом, становление системы противодействия “отмыванию” капиталов, проходит в Казахстане вполне удовлетворительно и в правильном направлении. 2-3 октября 2002 года на базе Министерства иностранных дел Республики Казахстан с участием представителей ОБСЕ и ООН проведен первый Национальный семинар “Борьба с “отмыванием” денежных средств и пресечением финансирования терроризма”. Разработанные по результатам семинара Рекомендации для Правительства Республики Казахстан, несомненно, повысят эффективность национальной системы противодействия “отмыванию” денег.

Однако делать вывод об эффективности этой системы преждевременно, так как правовая база в этой области окончательно не установилась:

- в стране еще не принят специальный закон, регулирующий борьбу с “отмыванием” денег, полученных в результате совершения различных видов преступлений, а также в полном объеме пакет всех законодательных актов, предусмотренных международными Конвенциями по борьбе с организованной транснациональной преступностью и “отмыванием” денег;

- существует строгий режим сохранения банковской тайны применительно к запросам, связанным с текущими операциями и операциями с движением капитала;

- нет аналитического органа, который только и исключительно системно во взаимодействии с другими государственными органами, финансово-кредитными учреждениями Казахстана и компетентными учреждениями других государств, занимался ведением финансового мониторинга за операциями с финансовыми средствами, имуществом, имущественными правами, как в банковской, так и в небанковской сферах с целью противодействия легализации доходов, полученных незаконным путем.

*Ж.Д. Кусаинова  
кандидат исторических наук,  
и.о.доцента КазГЮУ*

## КАЗАХСТАН В УСЛОВИЯХ СТАЛИНСКОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛИЗМА

С приобретением Казахстаном статуса суверенного, независимого государства открылась возможность, продиктованная исторической необходимостью, строительства правового государства. Именно построение