

15 ноября 2019 года

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ

Криминологического форума

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
УСИЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
И ИХ ЗАКОННЫХ
ИНТЕРЕСОВ



АТАМЕКЕН



Косшы, 2020

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ

Криминологического форума

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
УСИЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
И ИХ ЗАКОННЫХ
ИНТЕРЕСОВ**

Косшы, 2020

УДК 343
ББК 67.411
А43

Под общей редакцией проректора-директора Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан **Шушиковой Г.К.**

А43 **Актуальные вопросы усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов** // Сборник материалов Криминологического форума – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2019, 51 стр.

Составители: Алпысов Н.С., Сагымбеков Б.Ж., Сарпеков Ж.Р.

Настоящий сборник материалов подготовлен по материалам криминологического форума на тему: «Актуальные вопросы усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов».

По итогам обсуждения вопросов в сфере защиты прав предпринимателей участниками Криминологического форума приняты соответствующие рекомендации.

Издание адресовано специалистам в области уголовного, уголовно-процессуального права и криминологии, адвокатам, прокурорам, следователям, ученым и практикующим юристам, а также всем, кто интересуется указанными проблемами.

*Рекомендовано к опубликованию решением Ученого совета
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.*

Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта — www.academy-gp.kz.

Контакты:

Акмолинская область, Целиноградский район,
поселок Косшы, ул. Республики 16,
Академия правоохранительных органов при
Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

тел.: +7(71651) 68-169, 68-170
E-mail: apo-kancs@prokuror.kz
www.academy-gp.kz

ISBN 978-601-7969-27-1



СОДЕРЖАНИЕ

6 | ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

8 | МЕРЗАДИНОВ Ергали Серикбаевич

11 | АХМЕТЖАНОВ Марат Муратович

16 | ДЮСЕМБЕКОВ Азамат Нурланович

19 | ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ

20 | СУЛЕЙМЕНОВ Каирбек Шошанович
«Проблемные вопросы защиты прав предпринимателей в контексте действующего законодательства»

24 | ШУШИКОВА Гульнар Карбаевна
«О результатах научного исследования на тему: «Актуальные вопросы усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов»

28 | КАСИМОВ Акылтай Ахмеджанович
«Рейдерство: вопросы защиты прав и законных интересов предпринимателей. Теория и практика»

32 | КЕМАЛИ Ержан Сагиндыкович
«Меры по совершенствованию уголовной политики Казахстана в сфере охраны института предпринимательства»

37 | ХАН Виталий Вячеславович
«Коррупционные риски в ходе досудебного расследования, связанные с нарушением прав предпринимателей»

42 | РЕКОМЕНДАЦИИ

48 | ФОТОГРАФИИ УЧАСТНИКОВ

АНДЫ
ЛЕЛЕРІ»



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО



МЕРЗАДИНОВ Ергали Серикбаевич

Ректор Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, кандидат юридических наук



Құрметті әріптестер!

Сіздерді кәсіпкерлердің құқықтары мен олардың заңды мүдделерін қорғауды күшейтуге арналған Криминологиялық форумда қарсы алғаныма қуаныштымын!

Елбасы тәуелсіздіктің барлық кезеңінде бизнесті дамыту мен қорғаудың рөліне аса назар аударған. Әлемдегі дамыған 30 елдің қатарына кіру үшін бірқатар мақсаттар қойылды.

Қазіргі таңда отандық бизнесті қолдау еліміздің саяси дамуындағы маңызды бағыттардың бірі.

Бұл бағытта үлкен жұмыс атқарылды. Бизнесті жүргізуді жеңілдететін бірқатар заңнамалық актілер қабылданды, «Атамекен» Ұлттық кәсіпкерлер палатасы қызмет етеді, Жол картасының арқасында мемлекеттен жеңілдікпен несие алуға мүмкіндік бар.

Сондықтан Академия өз жағынан ғылыми әдістерді қолдана отырып аталған жұмысты жалғастыруда.

Уважаемые коллеги!

Рад приветствовать Вас в работе Криминологического форума посвященного вопросам усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов.

Он организован совместно с Национальной палатой предпринимателей «Атамекен».

В работе форума принимают участие заместитель Генерального Прокурора, Уполномоченный по защите прав

предпринимателей Казахстана, депутаты Парламента, ответственные сотрудники Администрации Президента, Совета Безопасности и государственных органов. Отдельная благодарность представителям научного сообщества.

Наш Первый Президент - Елбасы Нурсултан Абишевич Назарбаев с момента обретения независимости уделял и уделяет самое пристальное внимание вопросам защиты бизнеса от неправомерного административного давления и угроз уголовного преследования.

Ключевым приоритетом Третьей модернизации Казахстана определено кардинальное улучшение и расширение бизнес-среды, включающее в себя комплекс системных мер для роста малого и среднего бизнеса.

Для достижения устойчивого долгосрочного экономического роста акцент должен быть сделан на создании максимально благоприятных условий для малого и среднего бизнеса.

Снижение издержек для бизнеса и улучшение бизнес-среды связано с правовой защищенностью бизнеса и реформированием контрольно-надзорных функции госорганов.

Повышение инвестиционной привлекательности Республики Казахстан существенно зависит от уровня правовой защищенности субъектов предпринимательства. В сфере правоохранительной деятельности эта проблематика имеет два аспекта.

Первый - быстрая и полная защита потерпевших от преступлений предпринимателей, обеспечение восстановления их нарушенных прав и возмещения причиненного им ущерба.

Второй – действенные правовые механизмы, ограждающие представителей бизнеса от необоснованных процессуальных репрессий, и главным образом - от незаконного привлечения к уголовной ответственности.

Президент страны Касым-Жомарт Кемелевич Токаев в Послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года указал, «что любые попытки воспрепятствовать развитию бизнеса, особенно малого и среднего, должны рассматриваться как преступления против государства».

За последние годы казахстанский законодатель существенно расширил спектр правовых гарантий защиты субъектов предпринимательства совершенствуя их и формируя позитивную практику их правоприменения.

Вместе с тем, одной из главных проблем для предпринимателей на сегодня является сфера уголовного процесса.

Обсуждение данного вопроса на площадке Академии посвящено результатам научного исследования и принятия рекомендаций по совершенствованию защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в уголовном процессе Республики Казахстан.

В исследовании участвовали ученые, практики, представители государственных органов.

О результатах этой работы более подробно расскажут проректор и ряд ученых Академии.

Поднимаемые в исследовании теоретико-практические проблемы согласуются с поручением Президента Республики Казахстан от 15 июля 2019 года по усилению ответственности должностных лиц за незаконное вмешательство в бизнес.

И не случайно на форум приглашены ведущие ученые – юристы, так как данные вопросы требуют фундаментального обсуждения с представителями научного сообщества.

Уверен что обсуждение внесет свой вклад в дело укрепления и развития бизнес среды.

Предлагается заслушать докладчиков, обменяться мнениями и выработать рекомендации.

Надеюсь обсуждение будет плодотворным и продуктивным.



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО



АХМЕТЖАНОВ
Марат Муратович

Заместитель
Генерального Прокурора
Республики Казахстан

Құрметті әріптестер! **Уважаемые участники форума!**

Сегодняшнее мероприятие является очередным подтверждением готовности органов прокуратуры к публичному обсуждению проблем защиты бизнеса. Такой формат работы стал уже традицией и показал свою действительную эффективность.

Месяц назад с бизнес-сообществом, государственными органами и депутатами мы провели 4 Форум по защите бизнеса.

Одна из главных проблем, над которой мы работаем, это сфера уголовного процесса.

Здесь мы анализируем вопросы, связанные с созданием препятствий для развития бизнеса.

Во главе угла, как всегда, соблюдение законности.

Мы не должны, да и не имеем права, задаваться целью помогать предпринимателям любой ценой.

Наша защита распространяется на добросовестных и законопослушных бизнесменов.

Мы поэтапно модернизировали УК и УПК.

За основу брали опыт передовых стран.

Упростили и ускорили сам уголовный процесс.

Отменили институт доследственной проверки.

В 2017-2018 годах провели несколько этапов смягчения уголовного закона.

По ряду экономических преступлений увеличены пороги ущерба.

В качестве альтернативы введены штрафы.

Предусмотрели освобождение от ответственности при погашении ущерба.

С 1 января 2018 года запретили досудебный арест.

Смягчили условия отбывания наказания осужденным за экономические преступления.

Отдельно хотелось бы сказать о декриминализации в 2017 году лжепредпринимательства (статья 215 УК).

Этот шаг стал результатом долгих обсуждений.

После этого начали пересматривать работу по пресечению теневого бизнеса, отходить от стандартных схем, когда наряду с обнальщиками под следствие попадали добросовестные предприниматели.

Раньше как было? – «Зацепили» одну лжефирму, быстро прогнали расследование, получили приговор и, не разбираясь детально, всем его контрагентам сторнировали налоги.

Теперь все четко разграничено, ответственность несут по конкретным сделкам те, кто выписал фиктивную счет-фактуру – это статья 216 УК.

Его контрагент, уклонившийся от налогов, будет наказан по статьям 244 или 245 УК.

Мы всегда серьезное внимание уделяли вопросу регистрации преступлений в ЕРДР.

На первоначальном этапе сплошной регистрацией добились снижения укрытия преступлений.

Это сделано для того, чтобы кражи, убийства, разбои расследовались сразу, по горячим следам, без волокиты.

Но помимо общеуголовных, есть экономические виды преступлений – налоговые, таможенные.

Здесь сплошная регистрация привела к излишнему вовлечению субъектов бизнеса в уголовную орбиту.

Специфика не учитывалась, регистрировали все подряд, массово заходили с обысками и выемками, допрашивали.

В конечном итоге, после месяцев следствия, 90% дел все равно прекращались.

Поэтому на втором этапе мы изменили в УПК порядок регистрации.

Установили, что если нет ущерба, подтвержденного актом госоргана, то расследование не может начинаться.

В итоге, с 15 по 18 год почти в 4 раза уменьшилось число уголовных дел по линии экономики (с 13 600 до 3 549).

В текущем году снижение почти двухкратное (с 3120 до 1687).

Регистрация экономических преступлений – на постоянном контроле наших прокуроров.

Следующим шагом стало увеличение в текущем году по поручению Елбасы пороговых значений по уклонению от уплаты налогов (ст.245 УК).

Крупный ущерб увеличен до 50 тыс. МРП.

Это 120 млн.тенге.

Особо крупный – до 75 тыс. МРП или 180 млн.тенге.

Сами понимаете, чтобы допустить такую неуплату налогов должны быть огромные обороты.

То есть, малый и даже часть среднего бизнеса вообще под уголовную статью теперь не подпадает.

Все переведено в плоскость налогового администрирования.

Конечно для больших компаний эти размеры большого значения не имеют, так как у них миллиардные операции и доходы.

Поэтому возник вопрос вовлечения крупного бизнеса в орбиту уголовного процесса.

Регистрация и начало расследований по актам налоговиков, в которых просто зафиксирована сумма доначислений налогов, превышающих установленный порог без фактического установления умысла, негативно сказывается на деловой репутации.

Мы понимаем, что неуплата налогов может быть связана с бухгалтерской ошибкой, с разным толкованием норм и методик налогового учета, с несвоевременной сдачей декларации.

Только за 9 месяцев т.г. из 447 дел по уклонению от налогов прекращено за отсутствием состава 267, то есть больше половины.

Поэтому здесь нужен другой подход.

Не меняя уголовный закон, дорабатываем Правила регистрации в ЕРДР.

Сумма доначисленных налогов не будет достаточным основанием для регистрации.

Начало уголовного расследования должно быть результатом сопоставления нескольких факторов.

Кроме того, регистрация станет возможна только после всех предусмотренных процедур обжалования суммы по акту в уполномоченном органе либо в суде.

Но если уклонение от налогов совершено криминальным путем, т.е. – укрыты доходы, использованы фиктивные счета, подставные лица, то тогда регистрации в ЕРДР и расследования не избежать.

Защищая законный бизнес, мы не должны ослаблять борьбу с «теневым бизнесом».

Данные Комитета финмониторинга говорят о ежегодном росте сумм «обнала».

Президент в своем Послании поручил ужесточить борьбу с выводом капитала и уходом от уплаты налогов.

Как я уже неоднократно говорил на предыдущих форумах, на съезде Атамекен – «теневики» мешают развитию предпринимательства.

Сейчас не чиновники создают препятствия и преграды бизнесу.

Неравные условия для нормальной конкуренции создают преступники,

использующие незаконные схемы уклонения от налогов.

Из-за них в бюджет недопоступают многомиллиардные суммы, которые в том числе должны распределяться на социальные нужды.

В силу специфики своей работы мы хорошо знаем, как проворачивают схемы ухода от налогов.

Зачастую у лжефирм нет никаких активов, техники, станков, складов, нет персонала, в штате только номинальный директор. И то на него оформлена еще сотня таких же пустышек.

Понятно, что такие фирмы не смогут поставить реальный товар, выполнить работы, оказывать услуги.

Поэтому борьба с теми, кто не хочет принимать «правила честной игры», будет жесткой.

У нас есть специальный уполномоченный орган.

Тем более, сейчас Служба экономических расследований передана в Комитет финмониторинга.

СЭР должен сконцентрировать свое внимание именно на «теневом» бизнесе, который представляет угрозу экономической и социальной стабильности общества. С ним надо вести беспощадную борьбу.

Над чем предстоит поработать?

1) Четко определить понятие «теневой экономики» и перечень преступлений.

Должна быть четкая «красная черта», отделяющая их от обычных экономических преступлений.

Для тех, кто переступает эту черту, для теневиков уголовная ответственность должна только ужесточаться.

2) Требуется доработки налоговое администрирование.

Ведь сейчас мы больше переходим из уголовного процесса в гражданскую плоскость и, наверное, это правильно.

Можно как в США и Англии внедрить принцип «приоритета содержания над формой».

В США есть перечень так называемых «индикаторов налогового мошенничества» которые позволяют отделить бухгалтерские ошибки от умышленного уклонения от налогов.

Нужны такие критерии, чтобы налоговый инспектор четко знал в каких случаях он обязан передать материалы проверки в СЭР.

И его итоговый акт должен содержать не просто сумму налогов, но и определенное заключение и выводы о результатах камерального контроля или проверки.

Ане как сейчас: превышен порог суммы – «автоматом» идет регистрация в ЕРДР.

3) Ни для кого не секрет, что все обнальные фирмы крутятся возле госзакупок, тендеров.

То есть из законного оборота выводятся государственные средства.

По данным КФМ этот показатель составляет почти 15% от всего объема госзакупок (520 млрд. из 3,9 трлн.тенге).

Поэтому необходимо еще больше ужесточить контроль за бюджетными деньгами.

Мы их должны «окрашивать», видеть каждое движение, получать незамедлительный сигнал, если деньги пошли не туда.

Чтобы не было соблазна и возможности обналичить средства для незаконных вознаграждений.

Стоит изучить опыт России по использованию специальных банковских субсчетов для государственных средств.

Я уверен, что методов и возможностей у Комитета финансового мониторинга вполне достаточно.

Если нужна поддержка в части доработки законодательства, то я думаю совместно с депутатским корпусом поможем.

В эпоху цифровизации максимально использовать новые технологии.

Внедрение электронных счетов-фактур, расширение безналичного оборота средств.

СЭР должен максимально перейти на электронный формат расследования уголовных дел.

Сейчас из 48 тыс. электронных дел по республике на СЭР приходится всего 120 расследований (0,25%).

Цифровой формат повышает прозрачность уголовного процесса, эффективность ведомственного контроля и прокурорского надзора.

При электронном расследовании меньше волокиты, фальсификаций и нарушений.

Такие большие вещи мы можем двигать только сообща. Четкий план действий заложили в Дорожной карте.

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО



ДЮСЕМБЕКОВ Азамат Нурланович

Заместитель заведующего
Отделом правоохранительной
системы Совета Безопасности
Республики Казахстан



Уважаемые коллеги, дамы и господа!

Позвольте поприветствовать всех участников сегодняшнего мероприятия от имени Администрации Президента и Аппарата Совета Безопасности Республики Казахстан.

В Послании 2018 года «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» отмечена важность Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства.

На заседании Совета национальных инвесторов в мае этого года Президент страны определил задачи по обеспечению благоприятной деловой среды, эффективной поддержки бизнеса и защите конкуренции.

В Послании «Конструктивный общественный диалог - основа стабильности и процветания Казахстана» четко обозначено, что «любые попытки воспрепятствовать развитию бизнеса, особенно малого и среднего, должны рассматриваться как преступление против государства».

В этом свете инициатива проведения форума, посвященного развитию механизмов защиты прав предпринимателей в уголовном процессе, весьма своевременна и согласуется с задачами последовательной реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан.

В последние годы устраняются многие проблемы, которые затрагивали бизнес сообщество.

Прежде всего наводится порядок в отношении проверок со стороны госорганов.

Реализован комплекс мер по совершенствованию действующего законодательства о предпринимательстве.

Но условия для ведения бизнеса у нас ещё далеки от идеальных – по индексу конкурентноспособности мы только вошли в первую полусотню стран.

С учетом изложенного, тематика сегодняшнего форума более чем актуальна и поднимаемые теоретико-практические проблемы согласуются с поручением Президента по усилению ответственности должностных лиц за незаконное вмешательство в бизнес.

Предварительное изучение материалов позволяет констатировать, что организаторами подготовлены заслуживающие внимания предложения и рекомендации по совершенствованию системы защиты прав предпринимателей.

У нас сегодня есть возможность совместно с депутатами Парламента, учеными, представителями неправительственных организаций и государственных органов обсудить эти инициативы.

Уважаемые коллеги!

Уверен, что форум послужит хорошей возможностью для обмена мнениями и опытом по вопросу дальнейшего совершенствования правовой системы, а озвученные на нём идеи и рекомендации найдут свою практическую реализацию.

Желаю участникам форума активной и плодотворной работы!



АТАМЕКЕН

КРИМИНОЛОГИЯЛЫҚ ФОРУМ



**ВЫСТУПЛЕНИЯ
УЧАСТНИКОВ**

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ



СУЛЕЙМЕНОВ Каирбек Шошанович

Председатель Совета
по защите прав предпринимателей и
противодействия коррупции
НПП «Атамекен»

«ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В КОНТЕКСТЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

Уважаемые участники форума!

С принятием в 2015 году нового Уголовно-процессуального кодекса и внедрением Единого реестра досудебных расследований (ЕРДР) в течение последующих двух лет был отмечен двукратный рост уголовных дел в сфере экономической деятельности, с 20-ти процентным судебным результатом.

Четверо из пяти субъектов частного предпринимательства были необоснованно вовлечены в орбиту уголовного процесса.

Помимо морального ущерба предприниматели несли значительные материальные потери из-за остановки предприятий по причине изъятия документации на длительные сроки.

Принятые Генеральной прокуратурой при активном участии НПП «Атамекен» меры позволили скорректировать основания для начала досудебного расследования.

Кроме того, изменения в статью 120 УПК позволили гарантировать предпринимателям пользоваться своими документами и в период проведения расследования.

Эти два примера успешного влияния бизнес-сообщества, интересы которого выражает НПП «Атамекен», говорят о наличии конструктивного взаимодействия с Генеральной прокуратурой по проблемам совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

Вместе с тем, количество жалоб предпринимателей на действия

либо бездействие правоохранительных органов продолжает оставаться высоким.

Так, в 2018 году их было 13 369, при этом 10% из них с претензиями в адрес следователей и прокуроров. В первом полугодии текущего года поступило 4 681 жалоб предпринимателей.

В обращениях затрагиваются вопросы бездействия и волокиты при расследовании уголовных дел, неправомерного вмешательства органов уголовного преследования в предпринимательскую деятельность, нарушения прав и законных интересов субъекта предпринимательства при проведении следственных действий.

Некачественное исполнение должностными лицами своих обязанностей влечет возникновение проблем у бизнеса, который вынужден обращаться и жаловаться во все инстанции и общественные институты для защиты нарушенных прав и интересов.

Должностные лица, нарушающие права предпринимателей, фактически не несут никакой ответственности.

Так, по данным правовой статистики, в стране количество жалоб на действия должностных лиц в 2016 году составило 44 920, в 2017 году - 45 086, в 2018 году - свыше 52 тысяч.

За ненадлежащее рассмотрение жалоб привлечено к дисциплинарной ответственности в 2016 году - 17 человек, в 2017 году - 81, в 2018 году - 61.

Учитывая факты нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательства, в том числе и в уголовном процессе, Национальная палата неоднократно поднимала вопрос об усилении ответственности должностных лиц.

Так, за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности предусмотрена уголовная ответственность - статья 365 УК РК. Это одна из главных статей УК по защите бизнеса.

Но на практике она не работает.

Подобное положение дел сложилось вследствие разных причин.

Первое - это, что статья 365 УК отнесена к коррупционным и соответственно ее состав имеет определенные «фильтры» - деяние должно быть «вопреки интересам службы» либо связано с «извлечением выгод или преимуществ».

Сложно доказать, что должностные лица действовали против интересов службы, тем более с прямым умыслом. При выявлении личной выгоды необходим уже совсем другой состав преступления, т.е. взяточничество.

Такие фильтры практически нивелируют ответственность.

Мы полагаем, что должностные лица должны привлекаться к уголовной ответственности по этой статье вне зависимости от наличия или отсутствия цели извлечения выгод и преимуществ.

Тем более следует убрать из диспозиции статьи такое понятие, как «вопреки интересам службы».

Здесь следует разграничить незаконные действия, повлекшие

нанесение вреда предпринимателям от коррупционных преступлений.

Второе - чрезмерно широкая трактовка состава статьи 365 УК.

В действующей редакции правонарушением может быть любое «ограничение прав и законных интересов предпринимателя, а равно ограничение самостоятельности либо иное незаконное вмешательство в его деятельность».

Это также вызывает сложности доказывания вины и общественно-опасных последствий.

Одной из мер может быть конкретизация статьи 365 УК, ее разделение на отдельные и понятные составы правонарушений.

Третье - конкуренция статей УК.

В ряде случаев воспрепятствование законной предпринимательской деятельности может поглощаться другими составами преступлений, такими как злоупотребление полномочиями, превышение власти, получение взятки и др.

Согласно УК, если одно и то же деяние подпадает под признаки общей и специальной норм соответствующих статей Кодекса и совокупность уголовных правонарушений отсутствует, то уголовная ответственность наступает по статье Особенной части УК, содержащей специальную норму.

Таким образом, интересы прав предпринимателей могут быть дополнительным объектом посягательства не только в ст.365 УК, но и в других уголовных правонарушениях.

В этой связи, полагаем, что преступления против субъектов предпринимательской деятельности следует комплексно пересмотреть, расширить и сгруппировать.

Кроме того, представляется важным глубоко изучить причины бездействия статьи 249 УК о рейдерстве.

Понятно, что одной из причин этого является субъективный фактор, связанный с повальной коррупцией, т.е. откровенным нежеланием правоохранительных органов заниматься этой проблемой.

Вместе с тем, очевидны и недостатки в конструкции этой нормы уголовного законодательства.

Полагаем необходимым Академии разобраться с этим вопросом с научной точки зрения на основе изучения сложившейся правоприменительной практики и международного опыта.

Теперь несколько слов об административной ответственности.

В КоАПе также предусмотрена статья 173 «Незаконное вмешательство должностных лиц в предпринимательскую деятельность».

Практика показывает, что практически никто не привлекается к ответственности по данной статье. Так, в 2016 году зарегистрировано всего 3 правонарушения, вынесено 1 постановление. В 2017 году - нулевая статистика. В 2018 году было всего 3 административных материала, вынесено 2 постановления.

В этой связи, необходимо комплексно пересмотреть систему

административных наказаний за вмешательство в бизнес. Эти изменения должны идти параллельно с поправками в уголовное законодательство.

Нам необходимо четко определить водораздел между уголовной и административной ответственностью за действия, направленные против бизнеса.

Ранее уже отмечалось, что ежегодно растет число жалоб на действия должностных лиц, в прошлом году их стало свыше 52 000. Причины очевидны - формальные отписки, пересылки нижестоящим или другим органам.

Закон о порядке рассмотрения обращений требует объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения, восстановления нарушенных прав и свобод.

Эти требования не соблюдаются. В крайнем случае виновные лица отделяются дисциплинарными взысканиями.

Полагаем, что настало время введения более жесткой административной ответственности за несоблюдение сроков и формальные отписки.

В ряде стран СНГ (Россия, Беларусь, Кыргызстан, Узбекистан) уже внедрены такие меры. Предлагается использовать этот опыт и в нашей стране, предусмотреть в КоАПе соответствующую статью.

Это будет одним из действенных механизмов предупреждения нарушений прав и законных интересов граждан и юридических лиц, в т.ч. субъектов предпринимательства.

Уважаемые участники форума!

Повышенная общественная опасность воспрепятствования предпринимательской деятельности обусловлена нарушением гарантированной Конституцией свободы предпринимательства, дискредитацией государства, высокой латентностью и коррупциогенностью.

Наиболее чувствительной сферой для бизнеса остается давление посредством уголовно-правых и административно-правых инструментов.

С учетом поручений Главы государства и программных документов, основные тенденции дальнейшего совершенствования законодательства мы видим в таких направлениях, как:

1) криминализация действий представителей госорганов, направленных против законного бизнеса;

2) обеспечение принципа неотвратимости наказания и ужесточение мер по защите прав предпринимателей.

Эти темы сегодня поставлены во главу угла в исследованиях, проводимых Академией правоохранительных органов.

Полагаем, что по результатам исследований будет разработан комплекс мероприятий законодательного, организационного и иного характера в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей.

Доклад окончен. Благодарю за внимание.

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ



ШУШИКОВА Гульнар Карбаевна

Проректор-директор Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

«О РЕЗУЛЬТАТАХ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ НА ТЕМУ:
«АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСИЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И ИХ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ»

Уважаемые участники Форума!

Как Вам известно, буквально в октябре под эгидой Генеральной прокуратуры и НПП «Атамекен» проведен 4-ый Форум по защите бизнеса. По его итогам подписана Дорожная карта на 2020 год.

Главная цель нашего Криминологического форума – выработка решений по данному вопросу через призму научного осмысления.

К сожалению, сейчас это происходит крайне редко.

Многие законодательные новеллы из-за сжатых сроков исполнения принимаются без предварительной научной проработки.

Впоследствии это негативно отражается на правоприменительной практике и стабильности законодательства в целом.

Полагаю, что наше научное исследование по вопросам усиления защиты прав предпринимателей – это пример правильного подхода к решению системных проблем по следующей схеме: «научно-теоретическая проработка – апробация результатов – имплементация в законодательство».

Разрешите вкратце озвучить итоги нашего исследования.

Начав работу, мы четко осознавали, что вопросы защиты бизнеса охватывают широкий пласт общественных отношений.

Помимо уголовно-правовой и гражданско-правовой сферы к ним относятся вопросы административной юстиции, ограничения конкуренции и многое другое.

Самостоятельного изучения требует рейдерство, которое нередко

завуалировано под гражданско-правовые споры.

Чтобы не расплыться, на этом этапе сосредоточили усилия на уголовно-правовой сфере, поскольку именно здесь:

- 1) чаще всего нарушаются конституционные права предпринимателей;
- 2) а негативные последствия имеют необратимый характер, вплоть до ликвидации предприятия.

Более детальное изучение других направлений планируем в следующем году.

Определив предмет и пределы исследования, мы скорректировали план и определили два основных направления.

Первое – криминальная ситуация и проблемы уголовно-правовой охраны частного предпринимательства.

Второе – необоснованное вовлечение добросовестных предпринимателей в уголовный процесс.

На стадии сбора эмпирического материала мы установили, что в Казахстане практически отсутствуют научные работы в сфере уголовно-правовой защиты бизнеса.

Имеются только две кандидатские диссертации 16-летней давности.

Это работы видных отечественных юристов – Роот Владимира Васильевича и Умбеталиева Сансызбая Сундетовича.

Кроме того, в ходе исследования мы столкнулись с такими проблемами как отсутствие достоверной статистической информации в сфере защиты бизнеса и ее разрозненность.

К примеру, с 2015 года по 10 месяцев 2019 года по воспрепятствованию законной предпринимательской деятельности зарегистрированы и в последующем прекращены уголовные дела 23 преступлениям.

В этой связи авторским коллективом был проанализирован большой массив данных, а именно:

- 1) с истребованием изучено свыше 500 прекращенных уголовных дел;
- 2) выборочно промониторено в ЕРДР 120 тысяч движений дел, где потерпевшей стороной могли выступать предприниматели;
- 3) изучены 30 тысяч обращений бизнесменов и материалы НПП «Атамекен»;
- 4) изучен лучший зарубежный опыт, в том числе стран ОЭСР.

Все полученные данные были систематизированы в специально разработанные формы.

Затем мы проанализировали их с применением различных научных инструментов (коррупциометрия, статистический и математический анализ).

С учетом проведенного криминологического анализа и изучения правоприменительной практики мы сформулировали следующие выводы.

В чем их суть?

Факты необоснованного вовлечения субъектов бизнеса в уголовный

процесс имеют распространенный характер.

В отношении предпринимателей чрезмерно и не всегда разумно используется весь спектр следственных действий.

Как результат – деятельность предприятия даже при самом благоприятном исходе приостанавливается.

Предприниматель безвозвратно несет материальные убытки, ему причиняется моральный и репутационный вред.

С учетом озвученных выводов выработаны следующие рекомендации.

Первое. По аналогии с коррупционными, террористическими и экстремистскими преступлениями предлагается рассмотреть вопрос о выделении в отдельную группу 14 составов, по которым факультативным объектом посягательства могут быть законные права предпринимателей.

Второе. Предлагаем также усовершенствовать конструкцию статьи 365 УК – путем исключения корыстной цели.

В действующем УК эта статья является основным составом в сфере защиты бизнеса.

Такой подход реализован в Российской Федерации, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане, Беларуси, Украине и Грузии.

Третье. По опыту Узбекистана предлагаем криминализовать такие деяния, как:

1) нарушение порядка и сроков проведения проверки субъектов частного предпринимательства;

2) принудительное привлечение предпринимателей к благотворительности;

3) умышленная невыплата денежных средств за оказанные услуги и предоставленные товары в сфере государственных закупок.

Следует отметить, что в УК Узбекистана выделена самостоятельная глава, в которой консолидированы 11 составов преступлений. Все они связаны с воспрепятствованием и незаконным вмешательством в предпринимательскую деятельность.

Тем самым, законодатель этой страны проявил политическую волю и выразил самую жесткую позицию к нарушителям, посягающим на основы экономического процветания страны.

В этой связи, в качестве альтернативного варианта защиты прав бизнеса может выступать введение самостоятельной главы и родового объекта посягательства по опыту Республики Узбекистан.

Однако такой подход потребует серьезной ревизии действующего УК.

Наряду с озвученными, выработан ряд предложений по усовершенствованию УПК, направленных на повышение гарантий предпринимателей в уголовном процессе.

Подготовлены поправки касательно введения административной ответственности за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений, усиления дисциплинарной ответственности за нарушение

прав предпринимателей.

Предложения по совершенствованию уголовно-правового блока и сопутствующего законодательства изложены в справке и сравнительной таблице. Они имеются в Ваших раздаточных материалах.

Авторским коллективом также разработана отдельная форма отчетности о состоянии преступности в отношении законных прав предпринимателей.

Уверены, что это позволит более реально оценить текущее положение дел в сфере защиты бизнеса и исключит принятие интуитивных управленческих решений.

Для предпринимателей разработана удобная и краткая памятка по защите их законных прав и интересов в уголовном процессе.

В будущем ее можно перевести в формат мобильного приложения.

Также в целях подготовки специалистов-юристов в сфере экономики планируем разработать специализированные учебно-методические комплексы и обучающие курсы.

После апробации в Академии будем внедрять их в учебный процесс и в других научно-образовательных учреждениях.

В долгосрочной перспективе планируем создать собственную «научную школу» в сфере предпринимательского права.

Это позволит на постоянной основе вести прикладные исследования по самым различным отраслям.

Накопленный материал и подготовленные кадры позволят рассмотреть вопрос о создании прототипа специализированных судов по рассмотрению уголовных дел, затрагивающих интересы предпринимателей.

Аналоги таких судов уже существуют и у нас, и во всем мире.

Более подробно результаты исследования озвучат следующие докладчики.

Уважаемые участники!

Завершая доклад, отмечу, что мы понимаем дискуссионность отдельных из предлагаемых тезисов.

Вместе с тем, исследование еще продолжается.

Поэтому цель настоящего форума – выслушать мнение присутствующих здесь ученых, практиков и выработать единые подходы.

Прошу активно участвовать в работе форума.

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ



КАСИМОВ
Акылтай
Ахмеджанович

Судья Верховного Суда
Республики Казахстан

«РЕЙДЕРСТВО: ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»

Уважаемые участники Форума!

Организаторами данного солидного форума Академией правоохранительных органов и НПП «Атамекен» очень своевременно запланировано и проведено исследование по вопросам усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов.

Ознакомление с предложенными материалами показало, что несмотря на принимаемые государством приоритетные меры: это и масштабные политические и законодательные реформы, разработка и принятие более 120 законодательных актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность являются неэффективными, и свидетельствует о том, что многие вопросы защиты предпринимателей и создания условий их безопасной деятельности не находят своего надлежащего разрешения.

Надеюсь, что данный форум позволит выработать конкретные предложения по решению этих проблем.

Президент К-Ж.К. Токаев сказал, что «следует всячески поддерживать отечественный бизнес. Тех, кто препятствует развитию бизнеса необоснованными проверками, поборами, рейдерством, нужно строго наказывать. Пора криминализовать действия госорганов и их представителей, направленных на подрыв бизнеса. Предусмотреть в законодательстве строгие меры, вплоть до уголовного преследования, как это имеет место в целом ряде государств».

У нас же, как видно из статистических данных, приведенных

в справке, по статье 365 Уголовного кодекса «воспрепятствование законной предпринимательской деятельности» было зарегистрировано за три с лишним года по всей стране всего 23 дела и из них только 16 направлены в суды. По статье 249 Уголовного кодекса «рейдерство» ни одного дела не было.

Вы верите тому, что у нас нет фактов рейдерства или почти нет вмешательства в бизнес?

Проблема рейдерства для нас не нова, и к сожалению также не находит своего эффективного разрешения. Рейдерские захваты во всех его проявлениях: от уголовно-правовой и до гражданско-правовой сферы, на первый взгляд законных, имеют место в реальной жизни наших предпринимателей, нашего бизнеса. В современном более широком понимании рейдерство означает недружественное поглощение компаний и перераспределение собственности.

В уголовном же законодательстве под этим термином понимается противоправное действие. Формы и составы уголовных противоправных действий различны: это и мошенничество, подделка документов, силовой захват предприятия и так далее. Законодательство Казахстана не только ввело в Уголовный кодекс статью 249, в котором подробно, насколько это было возможно в рамках Уголовного кодекса описано как и в каких формах осуществляется рейдерство, но и определило 14 других составов уголовных правонарушений, посягающих на законные права предпринимателей. Это и получение взятки, служебный подлог, превышение власти, злоупотребление властью, должностными полномочиями и так далее. Тогда возникает закономерный вопрос: почему нет активной борьбы мерами уголовного воздействия с рейдерами?

Приведенные в аналитической справке статистические данные говорят о слабой работе правоохранительных органов. Многие представители правоохранительных органов искренне думают, что возможным доказательством совершения рейдерской атаки является лишь случаи силового захвата предприятия вооруженной противоборствующей группировкой. По их мнению, война бумажек-это банальный спор двух хозяйствующих субъектов. В реальной жизни, конечно это не так.

Приведенный пример в отношении акима города Аркалык как раз свидетельствует о незаконности действий органов следствия и надзирающего прокурора, которые необоснованно прекратили уголовное преследование.

Кроме того, в этой же справке дано неправильное толкование материального состава статьи 365 Уголовного кодекса. Действия, направленные на воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, должны преследовать определенную цель и эта цель должна быть доказана. Поэтому сложно согласиться с выводами, что наряду с другими причинами отсутствия случаев привлечения должностных лиц

по этой статье, является сложность доказывания вины и общественно-опасных последствий.

В рейдерском бизнесе работают высококвалифицированные специалисты с огромным опытом работы и противостоять им могут только опытные профессиональные юристы. Условно методы рейдерских атак, или недружественного поглощения можно разделить на три основных вида. Подробную классификацию мы можем найти в литературе.

Это так называемое «белое» рейдерство - четко запланированное поглощение компании, происходящее хоть и против воли собственника, но в соответствии с требованиями закона. Как правило, такой вид поглощения применяется по отношению к компаниям с малоэффективным корпоративным управлением и финансовыми затруднениями.

«Черное» рейдерство - это незаконный захват собственности, основа которого базируется на применении криминальных методов. Это мошенничество, подкуп работников предприятия, подкуп чиновников (судей, прокуроров, работников правоохранительных органов), шантаж и так далее. Такой вид рейдерства чаще применяется к компаниям непубличным, хотя и не исключаются и любые другие компании. Защита от черного рейдерства осуществляется всеми доступными способами, в первую очередь в правоохранительной и судебной областях.

«Серое» рейдерство - поглощение компании, осуществляемое внешне законными средствами, аналогичными методам белого рейдерства, но совокупность этих средств в целом составляет схему аналогичную методам черного рейдерства. Защита от рейдерства такого рода сложна. Очень сложно нащупать грань между законными и незаконными методами рейдерства. Если скупку акций можно считать законной, то метод, используемый для этого, может быть незаконным, и следовательно сама скупка акций приобретает незаконный оттенок.

Выделяются наиболее распространенные методы: мошенничество, подделка документов, фальсификация протоколов собраний, подделка подписей, изготовление фальшивых документов, подкуп регистраторов, чиновников, взятки работникам правоохранительных органов, судьям. Это далеко не полный перечень возможных методов. Распространенная форма рейдерства - это перевыборы на основании фиктивных или полузаконных собраний акционеров, когда часть акционеров перевыбирают первого руководителя и назначают своего директора, который производит действия по отчуждению имущества через подставные компании.

Силовой захват. Этот способ незаконного отъема собственности постепенно уходит в прошлое, но иногда еще встречается. Захватывают предприятие, захватывают собственника, удерживают, лишают незаконно свободы, а в этот период осуществляют необходимые действия.

Гринмейл, так называемая психологическая атака, действие на грани этичности, а также скупка акций. Эти способы можно отнести

к квазизаконным. Они не нарушают закон, формальные правила все соблюдены. Описан случай, когда руководителю организации на день рождения присылают гроб с венками. Это атака на человека, он понимает для чего это сделано и после таких действий ему предлагают уступить место, продать акций и т.д.

На сегодня участились в практике действия по банкротству или по реабилитации предприятия. Очень интересен один случай на практике, когда инвестор вложил огромные суммы для разведки и добычи полезных ископаемых. Создал совместное предприятие на территории Казахстана, назначил руководителем одного из местных. Предоставил ему необходимые для работы права и уехал.

Назначенный им руководитель, преследуя свои далеко идущие цели, заключил с несколькими ТОО контракты по роду их деятельности и в тексте указал, что в случае неисполнения обязательств это предприятие отвечает не только материально, но и выплачивает огромную сумму штрафа. Как и положено по сценарию, наступает ответственность за нарушения договорных обязательств и подается в суд заявление о признании банкротом.

По результатам процедуры банкротства, собственниками стали другие лица, инвестор, прежний хозяин, потерял финансовые ресурсы и только после решения Верховного суда была восстановлена справедливость. К сожалению, такие примеры не единичны.

В целом, соглашаясь с предложенными в справке мерами по совершенствованию защиты законных прав предпринимателей, хочу обратить внимание на то, что одними уголовно-правовыми мерами борьбы не должна ограничиваться эта работа. Необходимо комплексно заниматься этой проблемой, включая меры гражданско-правовой защиты и административной юстиции.

В нашем законодательстве нет полноценного юридического понятия рейдерства, нет его определения и в юридической науке. Мне могут возразить, что не только в нашем национальном законодательстве нет научно обоснованного определения. Его сложно дать, ибо рейдерство очень многообразное, охватывает многие сферы и отрасли юридической науки. Да, действительно, непросто будет прийти к одному мнению.

Я полагаю, что как говорится «дорогу осилит только идущий», и мы должны постараться разработать применимое для нашей действительности, с учетом особенностей национального законодательства и практики, универсальное определение.

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ



КЕМАЛИ Ержан Сагиндыкович

Начальник Центра Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, кандидат юридических наук

«МЕРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ИНСТИТУТА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА»

Уважаемые участники Форума!

Уголовная политика в сфере защиты бизнеса с момента обретения независимости реализовывалась в рамках Государственной программы правовой реформы 1994 года и Концепции правовой политики до 2010 и 2020 годов.

Ее реализация пошла по пути декриминализации и депенализации экономических преступлений, усилением гарантий прав участников уголовного процесса.

Данные шаги принесли свои результаты в части снижения необоснованных мер уголовных репрессий.

Вместе с тем, в этом направлении уголовная политика требует коррекции, так как уголовно-правовая сфера до сих пор остается для бизнеса наиболее рискованной зоной.

Об этом свидетельствует латентный и коррупциогенный характер посягательств на бизнес.

То есть, действующие уголовно-правовые меры, направленные на охрану конституционного права, своей предупредительной цели не достигают.

Поэтому в последнем послании Главы государства выражена политическая воля об усилении уголовной ответственности за действия, направленные на подрыв бизнеса.

В прежних понятиях и трактовках эффективное применение уголовно-правовых мер защиты бизнеса затруднительно.

В этой связи, нами предпринята попытка внести соответствующие предложения в уголовное законодательство.

При этом мы постарались учитывать ряд критериев:

1. Все равны перед законом и судом и подлежат равной уголовно-правовой охране;
2. В условиях политики гуманизации, приоритетом должно быть не ужесточение санкций, а совершенствование действующих норм;
3. Криминализации должны подлежать только распространенные и общественно-опасные для свободы предпринимательства деяния;
4. Изменения должны быть реализованными в уголовно-процессуальной плоскости;

Разрешите вкратце представить наши предложения.

Они сформулированы по трем блокам:

1. Выделение отдельной группы преступлений, посягающих на законную предпринимательскую деятельность.
2. Совершенствование действующих норм.
3. Криминализация новых деяний.

Вопрос выделения отдельной группы преступлений, посягающих на законную предпринимательскую деятельность уже был озвучен в предыдущем докладе.

Хочу только дополнить, что данное предложение обусловлено теоретическим, нормотворческим и прикладным значением.

Статья 365 УК «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности» является по сути единственной уголовно-правовой мерой защиты бизнеса.

Вместе с тем, и в других преступлениях объектом посягательства являются законные права предпринимателей.

К примеру: рейдерство, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности.

В теоретическом значении изучение данных преступлений в совокупности дает понимание о криминологическом состоянии преступности.

Это позволяет выявить ее детерминанты, а значит определить и предупредительные меры.

В прикладном значении это позволяет владеть достоверной информацией о состоянии преступности, об эффективности деятельности госорганов в сфере защиты бизнеса.

К примеру, восстановление нарушенных прав, возмещаемость ущерба, эффективность надзора.

В нормотворческом значении это позволяет рассматривать вопрос о дальнейшем выделении данной группы в общей части, либо в отдельной главе на законодательном уровне.

По аналогии с коррупционными преступлениями это позволит

предусмотреть дополнительные правовые последствия для виновных лиц.

В части совершенствования статьи 365 УК отмечу следующее.

Как было уже озвучено по данному составу практически нет статистики.

С одной стороны, потенциальные заявители не доверяют органам правопорядка, что подтверждается результатами соцопроса.

С другой, при наличии признаков преступления, сложность доказывания корыстной цели способствует, как правило, прекращению дела по этой статье.

Изучение уголовных дел показало, что даже при направлении дела в суд, данная статья во всех случаях исключается.

Безусловно, причина кроется и в низком профессиональном уровне следователя или его заинтересованности, а не в самой норме.

К примеру, по одному досудебному расследованию аким необоснованно приостановил исполнение договоров по демонтажу лома черных металлов, предприниматели понесли ущерб.

Несмотря на явные признаки преступления и показания свидетелей о намерении должностных лиц присвоить средства от реализации черного лома дело прекращено за недоказанностью умысла на извлечение выгод и преимуществ либо нанесения вреда.

В их действиях был усмотрен только дисциплинарный проступок. Позже материальный вред предпринимателям был возмещен в рамках гражданского дела.

Вместе с тем отмечу, в таком же аналогичном составе во всех УК СНГ, корыстная цель не предусмотрена. До 2011 года, в утратившей силу редакции, корыстный мотив в этой статье в Казахстане не предусматривался и правоприменительная практика существовала.

Поэтому предлагается исключить из диспозиции наличие обязательной цели извлечения выгоды.

Также следует отметить следующее. На наш взгляд, при исключении корыстной цели, как во всех странах СНГ родовым объектом статьи 365 УК должны быть не интересы государственной службы, а экономическая безопасность, как и было ранее.

Более того, с точки зрения понятия объекта преступления, было бы еще более логичным родовым объектом этого преступления определить конституционные права граждан.

В данном случае речь идет об обеспечении права на свободу предпринимательства, определенной в части 3 статьи 26 Конституции и ее охране в главе 3 Уголовного кодекса.

Это вопрос не главный. Однако это придаст значимость защите бизнеса в приоритетах и иерархии ценностей.

По узбекскому опыту предлагаем дополнить главу 8 УК «Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности» такими

составами, как:

- нарушение порядка проведения проверки;
- принудительное привлечение предпринимательства к благотворительности;
- неисполнение договорных обязательств в сфере госзакупок.

Данные составы логично расположить после статьи 349 «Рейдерство». Это единственный состав в данной главе, посягающий на установленный порядок предпринимательской деятельности, а непосредственно на защиту законных прав предпринимателей.

1. Нарушение порядка проведения проверки субъектов частного предпринимательства.

Отмечу, что для упорядочения проверок сегодня приняты кардинальные меры. Они позволили значительно сократить количество проверок в 2 раза - с 246 тысяч в 2012 году до 100 тысяч в 2018.

Вместе с тем, проблема до сих пор распространена. За 9 месяцев 2019 года органами прокуратуры еще на стадии регистрации пресечено 340 таких фактов.

На сегодня за это предусмотрена административная ответственность. За 10 месяцев 2019 года по статье 175 Адмкодекса привлечено 26 лиц.

В целях обеспечения защиты прав предпринимателей считаем что проведение незаконных проверок в случае причинения существенного вреда должно признаваться общественно-опасным деянием.

Этот вопрос актуализируется и тем, что с января 2020 года вступит в силу решение Главы государства о трехлетнем запрете на проверки субъектов микро- и малого бизнеса.

2. Неисполнение договорных обязательств перед субъектами предпринимательства.

Невыполнение обязательств государства причиняет ущерб не только предпринимателям, но и препятствует поступлению налогов в бюджет.

Предприниматели вынуждены приостанавливать деятельность, задерживать заработную плату.

В 2018 году в производстве судебных исполнителей находилось 1167 исполнительных дел о взыскании с госорганов задолженности по договорным обязательствам в пользу предпринимателей на 9 млрд тенге.

Низкая договорная дисциплина в определенных случаях содержит также элементы воспрепятствования бизнесу.

Эта проблема также была озвучена в вышеуказанном Послании Главы государства.

Считаем, что при наступлении общественно-опасных последствий должна наступать уголовная ответственность.

Сложность вменения данного состава в том, что здесь присутствуют договорные отношения.

Мы предлагаем ограничивать данное преступление от гражданского

деликта по заведомости, по способу действий, умыслу и общественно-опасным последствиям.

К примеру, если взять мошенничество, то там тоже очень тонкая грань от гражданско-правовых отношений.

3. Принудительное привлечение субъектов предпринимательства к благотворительности и иным мероприятиям.

В Законе «О благотворительности» определены принципы благотворительности. Это законность, равноправие, добровольность и гласность. Защита прав и законных интересов участников благотворительности гарантируется и поддерживается государством.

Добровольность заключается в праве на благотворительность без принудительного воздействия.

Если эти действия совершаются должностными лицами для какой-либо выгоды, то они фактически должны подпадать под коррупцию.

Объективная сторона здесь будет выражаться в принуждении субъектов предпринимательства к участию в благотворительной деятельности.

Здесь отмечу следующее. Если по первым двум деяниям мы уверены в целесообразности их криминализации, то по вопросам криминализации благотворительности необходимо проработать вопрос, насколько возможно будет доказать принуждение.

Уважаемые участники форума!

Мы не пошли по пути ужесточения ответственности, а предприняли попытку повысить эффективность защиты бизнеса посредством совершенствования действующих норм и придания уголовно-правовой формы распространенным явлениям, характеризующимся общественной опасностью.

Мы понимаем, что наши предложения - дискуссионные.

Вместе с тем считаем, что в целом правильным реализацию уголовной политики в сфере защиты бизнеса нужно вести именно в данных направлениях.

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ



ХАН Виталий Вячеславович

Профессор кафедры специальных юридических дисциплин Института послевузовского образования Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, кандидат юридических наук

«КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В ХОДЕ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С НАРУШЕНИЕМ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ»

Уважаемые участники!

Существующий подход к охране экономических правоотношений является устаревшим и не соответствует современному конституционному режиму нашего государства. Особый ущерб экономическому развитию республики наносят органы уголовного преследования, использующие приемы и методы, разработанные для охраны плановой государственной экономики, исключая институты частной собственности, где основным направлением преступной деятельности является хищение государственного имущества.

В результате отсутствия новых научных разработок, адаптированных к современным социально-экономическим реалиям, приводит к негативным последствиям, отражающимся на финансовом благополучии граждан и экономике государства.

Примером может служить ситуация с пресечением проявлений устаревшей парадигмы актом прокурорского надзора о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц и отмене их незаконных указаний, направлявшихся для исполнения территориальными органами Комитета государственных доходов (в период с 2017 г. по 2018 г.), по ежеквартальному выявлению более одной тысячи тяжких и особо тяжких преступлений.

Алогизм данного направления противодействия экономической преступности, заключается в том, что органы, обязанные защищать

благоприятный климат для привлечения инвестиций и развития добропорядочных экономических отношений, в действительности причиняют им вред.

Проблемы коррупционных проявлений, на начальной стадии уголовного судопроизводства, имели место и в период действия УПК 1997 года, когда на этапе доследственной проверки, без возбуждения уголовного дела, блокировалась законная предпринимательская деятельность.

При формировании новой модели уголовного досудебного производства (УПК 2014 года) законодателем также не были приняты во внимание особенности, лежащие в основе раскрытия и расследования экономических преступлений, нуждающихся в специфических процессуальных гарантиях, вытекающих из концепции свободных рыночных отношений, что закономерно привело к массовому, необоснованному уголовному преследованию предпринимателей.

Кульминацией этих событий явился законодательный запрет (21 декабря 2017 г.) регистрации поводов, не имеющих сведений о нарушениях действующего законодательства, об ущербе, существенном вреде либо незаконном доходе, подтвержденных актами проверок, ревизий, аудита и другими, когда их наличие является обязательным признаком уголовного правонарушения (ст.179 УПК).

Однако, приверженцы устаревшей парадигмы выработали новые подходы, формирующие коррупционные риски, путем уклонения от соблюдения требований п. 4 ст. 19 Налогового кодекса и ч. 3 ст. 181 УПК.

В действительности происходит подмена поводов к началу досудебного расследования: сообщение должностного лица государственного органа и заявление юридического лица, на рапорт об обнаружении уголовного правонарушения.

Казалось бы, на первый взгляд, незначительная деталь - подмена повода к началу досудебного расследования, а в результате - кардинально иные правовые последствия, создающие условия для коррупционных проявлений, начиная с увиливания от внесения полноценной информации в базу данных и заканчивая уклонением от ответственности за необоснованное начало досудебного расследования.

Во-первых, подмена повода к началу досудебного расследования, влечет за собой автоматическое изменение процессуального статуса, с «заявителя» на «должностное лицо органа уголовного преследования», а, следовательно, установленных уголовно-процессуальным законом прав и обязанностей, а также процессуальных гарантий.

В частности, заявитель при производстве по делу наделяется правом обжалования действий и решений, а также внесения ходатайств, которым должностное лицо органа уголовного преследования не обладает.

Во-вторых, при таких условиях, налоговый инспектор не отвечает за обоснованность начала досудебного расследования, а должностное лицо органа уголовного преследования, начавший это расследование

(зарегистрировал рапорт в ЕРДР), за обоснованность выводов налоговой проверки.

В результате, за последние 5 лет рапортами сотрудников СЭР необоснованно зарегистрировано более 95% сообщений. В 2018 и 2019 г.г. – 97 и 99% соответственно.

Кроме того, анализ статистических данных за указанный период, свидетельствует о том, что из 11931 начатого досудебного расследования, 2069 были прекращены по реабилитирующим основаниям.

Выходит что на протяжении последних пяти лет, удельный вес досудебных расследований начинался с рапортов сотрудников уполномоченного органа, без признаков уголовных правонарушений и заканчивался прекращением производства по реабилитирующим основаниям.

Например, досудебное расследование в отношении АО «Страховая Компания», было начато сотрудником СЭР по г. Алматы 26.04.2019г. по рапорту об установлении в ходе проведения оперативных мероприятий факта уклонения от уплаты налогов в особо крупном размере, но по истечении трех дней было дело прекращено прокуратурой за отсутствием состава преступления. В деле отсутствовал умысел об уклонении от уплаты налогов, не были выявлены сомнительные сделки и подложные счета-фактуры.

Аналогично, в Жамбылской области прокурором прекращено необоснованно начатое досудебное расследование в отношении ТОО ввиду отсутствия достоверных сведений об ущербе и наличия признаков гражданско-правового спора.

В целом, принятые законодателем меры (изменения в ст.179 УПК от 21.12.2017г.), привели к 4-кратному снижению регистрации в ЕРДР с 9015 (в 2015 г.) и до 2113 (в 2018 г.).

В ходе производства досудебного расследования, наблюдаются факты инициирования органами уголовного преследования обысков, выемок и арестов имущества при отсутствии достаточных оснований для их проведения, что свидетельствует и о слабом судебном контроле.

Но особое внимание следует уделить нарушениям принципа всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела.

Так, в 2016 году по уклонению от уплаты налогов зарегистрировано 508 фактов, из них лишь по 18% проведены обыски, выемки и аресты, тогда как по другим делам, ограничились только направлением запросов.

Например, с 04.05.2016г. начато досудебное расследование (ЕРДР №167100121000342) по факту уклонения от уплаты налогов, в рамках которого проведен весь комплекс следственных действий: НСД, допросы, выемки, аудиторское исследование, приобщены запросы и ответы госучреждений (12.02.2019г. дело прекращено на основании ст.35 ч.1 п.6 УПК). Однако в отношении контрагентов следственные действия в течение двух месяцев не проводились, в материалах дела имеются

только запросы, ответы и копии документов (ЕРДР №160000121000622 от 26.10.2016г., прекращен 14.02.2019г. по ст.35 ч.1 п.6 УПК). Аналогичная ситуация прослеживается и в последующие годы.

Впрочем, имеют место и другие ситуации, противоположные указанным примерам, когда внимание уделяется не основному подозреваемому, а его контрагентам.

Ведь одной из особенностей расследования данной категории уголовных дел является вовлечение в уголовный процесс неопределенного круга контрагентов, в отношении которых проводится весь комплекс следственных мероприятий: изымаются бухгалтерская и иная документация, компьютерная техника, проводятся обыски, выемки, аресты счетов и имущества, что дестабилизирует деятельность предприятия. В итоге нарушаются права и законные интересы добросовестных предпринимателей.

Нарушение принципа всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, закономерно приводит к несоблюдению требований ст. 112 и ст. 192 УПК, устанавливающие гарантии при собирании доказательств и разумности срока досудебного расследования.

При этом особую озабоченность вызывают факты злоупотребления Службой экономических расследований института прерывания сроков расследования (незаконно), вместо своевременного их продления, без уведомления участников процесса о принятом решении. Аналогичная ситуация наблюдается и в части соблюдения требований ст.289 УПК о письменном уведомлении лиц, вовлеченных в уголовный процесс о прекращении производства по делу, о разъяснении права на ознакомление с материалами дела и порядке обжалования постановления о прекращении.

Указанные обстоятельства приводят к нарушению правил установленных Главой 4 УПК, в части того, что подозреваемые, обвиняемые в отношении которых вынесено постановление органа уголовного преследования о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным пунктами 1-2, 5-8 ч.1 ст. 35 УПК, подлежат реабилитации, то есть восстановлению в правах и не могут быть подвергнуты каким-либо ограничениям в правах и свободах, гарантированных Конституцией. Органы уголовного преследования должны принять все предусмотренные законом меры по реабилитации лица и возмещению вреда, причиненного ему в результате незаконных действий органа, ведущего уголовный процесс.

В то же время, выборочное изучение уголовных дел свидетельствует о том, что в большинстве случаев при принятии процессуальных решений о прекращении дел по реабилитирующим основаниям права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органа, ведущего уголовный процесс реабилитированным лицам не разъясняются.

Например, в течение 9 месяцев СЭР ДГД по ВКО проводилось досудебное расследование в отношении гр. Б.С. по ч. 2 ст. 219 УК. Основанием послужил

рапорт старшего офицера СЭР по выявленному факту незаконного получения бюджетного займа в сумме 5 млн. 400 тыс. тенге в филиале АО «Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства» на приобретение семян ячменя и семян подсолнечника. Б.С. был признан подозреваемым, впоследствии дело прекращено в связи с отсутствием в его действиях состава преступления без разъяснения права на возмещение вреда.

Наряду с этим, уголовно-процессуальное законодательство в вопросах возмещения вреда, также не учитывает особенности последствий незаконного уголовного производства в отношении коммерческих предприятий, а именно причинения вреда в виде упущенной выгоды, что требует усиления процессуальных гарантий в ст. 40 УПК.

Необоснованное досудебное расследование, приводящее к рассмотренным нарушениям уголовно-процессуального закона, влечет прекращение уголовного дела по реабилитирующим основаниям. Так, за 8 месяцев 2019 года доля прекращенных по реабилитирующим основаниям дел о фиктивных счетах-фактурах составила 62%.

Следует признать, что подобная ситуация сложилась из-за ограничения прокурорского надзора, который позволил бы значительно снизить динамику нарушений уголовно-процессуальных норм, со стороны сотрудников органов уголовного преследования и пресечь их незаконную деятельность.

В частности, прокуратурой было выявлено 115 прекращенных дел, которые хранились в органах СЭР вне поля зрения прокуроров, из-за ограничения их полномочий.

Таким образом, на основании выявленных проблем правоприменения, нами предлагается разработка и внедрение в уголовно-процессуальное законодательства следующих предложений.

1. Сформировать состав преступления по охране положений ст. 179 УПК.
2. Разработать четкие критерии, направленные на обеспечение полноты материалов, служащих достаточным основанием для регистрации в ЕРДР.
3. Установить порядок возобновления производства по прерванным делам по аналогии с прекращенными делами.
4. Расширить полномочия прокурора по обеспечению конституционных прав, свобод и законных интересов лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства.
5. В ст. 120 УПК предусмотреть обязательную передачу копий изъятых документов.
6. В ст. 40 УПК предусмотреть упущенную выгоду
7. Разработать образовательную программу по подготовке, переподготовке и повышению квалификации правоведов в области публичных экономических правоотношений.

A group of people in a meeting room, looking at documents and laptops. The image is overlaid with a blue gradient. The text "РЕКОМЕНДАЦИИ" is written in white, bold, uppercase letters in the bottom right corner.

РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ФОРУМА ПО ВОПРОСАМ УСИЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И ИХ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ

Участники Криминологического форума на тему: «Вопросы усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов» принимая во внимание, что:

- реализация конституционного права на свободу предпринимательства требует принятия кардинальных мер по совершенствованию его уголовно-правовой охраны;

- Главой государства Токаевым К-Ж.К. в Послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» выражена политическая воля о необходимости усиления уголовной ответственности за действия должностных лиц, направленных на подрыв бизнеса;

- совершенствование мер по поддержке института государственно-частного партнерства и защите бизнеса правоохранительными и другими государственными органами требует надлежащего научного обеспечения, рекомендуют:

1. Признать, что наиболее чувствительной для предпринимателей остается уголовно-правовая сфера, проявляющаяся в нарушении принципа неотвратимости наказания и необоснованном вовлечении субъектов бизнеса в уголовный процесс.

2. Определить, что реализация правозащитного потенциала Конституции и Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, направленного на охрану бизнеса требует адекватного отражения в уголовном, уголовно-процессуальном, административном и ином законодательстве.

3. Установить, что преступность против законной предпринимательской деятельности обусловлена повышенными общественно-опасными последствиями, гиперлатентностью, коррупциогенностью и требует разработки и принятия целенаправленных профилактических мер.

4. Принять во внимание, что воспрепятствование законной предпринимательской деятельности посягает как на интересы государственной службы, так и на неприкосновенность частной собственности, экономическую безопасность и правосудие.

5. Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре:

- направить на рассмотрение МВРГ по мониторингу

уголовного и уголовно-процессуального законодательства при Генеральной прокуратуре справочную информацию и предложения по совершенствованию законодательных мер по защите бизнеса;

- совместно с КПСиСУ при Генеральной прокуратуре проработать вопрос внедрения отдельной статистической формы отчетности по защите бизнеса;

- совместно с НПП «Атамекен» распространить подготовленную памятку по защите бизнеса с последующей разработкой онлайн приложения;

- в 2020 году продолжить научно-исследовательскую деятельность в сфере обеспечения защиты бизнеса от рейдерства, разработки виктимологических основ профилактики преступности в отношении предпринимателей (в т.ч. в рамках исполнения пункта 1.1 Дорожной карты по реализации сотрудничества между ГП и НПП «Атамекен» на 2020 год);

- разработать учебно-методические комплексы и специализированные курсы по защите бизнеса с последующей апробацией и дальнейшим распространением в научно-образовательных учреждениях страны;

- в процессе завершения исследования проблемы усилить ответственность должностных лиц за воспрепятствование предпринимательской деятельности;

- в условиях либерализации требований, предъявляемых к предпринимательской деятельности, в целях взаимной ответственности бизнеса перед государством и обществом, в качестве инструмента внутреннего контроля в субъектах крупного и среднего бизнеса, изучить международный опыт комплаенс контроля;

- рассмотреть имеющийся опыт казахстанских компаний, финансовых институтов, использующих комплаенс менеджмент в операционной деятельности.

6. Органам уголовного преследования обратить внимание на необходимость принятия системных мер, направленных на:

- недопущение фактов необоснованной регистрации в ЕРДР уголовных правонарушений;

- разработку критериев полноты передаваемых материалов, достаточных для обоснованной регистрации в ЕРДР уголовных правонарушений (в т.ч. в рамках исполнения п.1.3 Дорожной карты по реализации сотрудничества между ГП и НПП «Атамекен» на 2020 год);

- обязательное разъяснение субъектам предпринимательства при прекращении уголовных дел по реабилитирующим основаниям прав на возмещение причиненного вреда;

- повышение дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов за необоснованное вовлечение предпринимателей в уголовный процесс;

- использование всего потенциала оперативно-розыскной

деятельности, включая дистанционный анализ рисков предприятий без вовлечения субъектов в орбиту уголовного процесса.

7. Верховному суду обобщить судебную практику по уголовным, гражданским и административным делам, связанным с нарушением прав предпринимателей с выработкой выводов, предложений и рекомендаций.

8. Генеральной прокуратуре проанализировать практику рассмотрения поступающих обращений и жалоб предпринимателей, в том числе эффективность принятых мер по восстановлению нарушенных прав с выработкой предложений и рекомендаций.

9. Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», с учетом выводов научного исследования и практических рекомендаций, совместно с Генеральной прокуратурой Республики Казахстан внести соответствующие законодательные предложения в межведомственную рабочую группу, Администрацию Президента Республики Казахстан и Правительство Республики Казахстан.

10. Определить следующие ключевые направления совершенствования уголовно-правовой политики в сфере защиты бизнеса:

- криминализация общественно-опасных действий представителей государственных органов, направленных на подрыв бизнеса;
- обеспечение презумпции невиновности и неотвратимости наказания, ужесточение мер по защите прав предпринимателей;
- имплементация базовых антикоррупционных стандартов в национальное законодательство;
- противодействие теневой экономике, как определяющего фактора ограничения конкуренции.

11. Учесть выводы и предложения, поддержанные участниками Криминологического форума в предстоящей разработке проекта Концепции правовой политики Республик Казахстан на 2020 – 2030 годы и других программных документов страны.

12. По итогам проведенного 15 ноября 2019 года в Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре научного мероприятия, издать Сборник материалов Криминологического форума на тему: «Вопросы усиления защиты прав предпринимателей и их законных интересов» и направить всем участникам, заинтересованным государственным органам и научно-образовательным учреждениям страны.

**ФОТОГРАФИИ
УЧАСТНИКОВ**



МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

СОТРУДНИКИ

ШУШИКОВА Гульнар Карбаевна	проректор-директор Института
НОГАЕВ Кайсар Нурмагамбетович	заместитель директора Института
АЛПЫСОВ Нурлан Сапарбекович	начальник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов
КЕМАЛИ Ержан Сагиндыкулы	кандидат юридических наук, начальник Центра исследования вопросов совершенствования правоохранительной системы
ПРИМБЕТОВ Асхат Алмазович	начальник Центра организации и координации научных исследований, нормотворческой деятельности
ШЕРЕМЕТЬЕВ Максим Иванович	начальник Центра исследования проблем уголовной политики и исполнения наказания
АБАЕВ АДИЛЬ Ерланович	
АБДУКАДИРОВА Салтанат Аскаровна	
АВЕНОВ Тимур Кайратович	
АЖИБАЕВ Марат Геннадьевич	
АЙМУХАМБЕТОВА Камиля Мурзабаевна	
АЛИМКУЛОВА Меруерт Абдисадыковна	
Ануар Ержан	
ӘЛІМҚҰЛОВ Нұр-Ахмет Сиқымұлы	
БЕКБАСОВА Гульмира Джумалиевна	
БЕКИШЕВА Сабигуль Джанабаевна	доктор юридических наук, доцент
ЖИЖИС Станислав Альфонсович	
ИМАНГАЛИЕВ Нуртай Конысбаевич	кандидат юридических наук
КАЗБЕКОВА Айсулу Болатовна	
КАИРЖАНОВА Дина Каиркельдиновна	
КАСИМОВА Мадина Орынбаевна	
КЕНБАЕВ Даурен Хажигумарович	
МАХАНОВ Талгат Габитович	
МУКАТАЕВ Талгат Маратович	
ОМАРОВ Ербол Агбаевич	доктор PhD
САГЫМБЕКОВ Бахытжан Жасамуратович	
СУЛЕЙМЕН Дархан Досанұлы	
СЫЗДЫКОВА Манара Уралхановна	
ТАПАЕВ Самат Болатбекович	
ТҮСІП Төлеген Амантайұлы	
ШАКАРИМОВ Адилет Салимханович	

НАШИ КНИГИ

Неприкосновенность частной жизни, Косшы, 2020

Уголовные проступки в системе уголовных правонарушений Республики Казахстан: теоретические, правовые и организационные аспекты, Косшы, 2020

НАШИ СЕРИИ

Сборники Криминологического форума

Экспресс-анализы по вопросам правоприменения

Все материалы сотрудников
МНИИ
Вы всегда можете найти на сайте
www.academy-gp.kz



ISBN 978-601-7969-27-1