



# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОЗАКОННОСТИ И ЗАКОННОСТИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

*Встреча Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента РК с Уполномоченным по защите прав предпринимателей Казахстана в рамках реализации Послания Главы государства народу Казахстана «Казахстан в эпоху искусственного интеллекта: актуальные задачи и их решения через цифровую трансформацию» на тему: «Верховенство закона как основа улучшения инвестиционного климата и защиты прав инвесторов и предпринимателей»*



## **Анализ обращений предпринимателей, правотворческой и правоприменительной практики позволяет сделать выводы о том, что:**

- НПА нередко вступают в противоречие с базовыми правовыми принципами;
- правоприменение действующего законодательства зачастую производится произвольно.

## **Правоприменительная практика позволяет должностным лицам законодательных, исполнительных, правоохранительных, надзорных и судебных органов государства:**

- принимать решения, исходя из собственных убеждений и буквального толкования законов, которое в отличие от смыслового дает обширный простор для манипуляций их текстами;
- быть лично свободными от персональной ответственности за явно неправомерное действие или бездействие не только перед бизнесом, но и от регрессных требований государства, возместившему за них ущерб.

# 1. Верховенство права

**Верховенство права: принцип правозаконности**

**Верховенство закона: принцип законности**

Базовые принципы правотворчества:

- абстрактность норм права ;
- формально-логическая определенность правовых понятий и норм;
- естественность происхождения норм права от социальной природы человека;
- всеобщность прав человека.

Объективная ценность идеи права как «писанного разума» в деле согласования свободных воль должна быть выше буквального текста законодательства.

Когда нормы законодательства вступают в конфликт с правовыми принципами, нарушается целостность правовой системы, подрывается правовая определённость, а вместе с ней и доверие общества к государству как публично-правовому аппарату управления обществом.

# **1.1. Анализ регуляторного воздействия (АРВ)**

**С 2016 года внедрен АРВ - инструмент предварительной оценки последствий вводимых норм права для бизнеса и государства**

АРВ доказал свою эффективность. Однако выявлены серьёзные проблемы:

- 1) АРВ не проходят депутатские инициативы, в результате чего все непрозрачные нормы права идут через них.
- 2) Одновременно сохраняется тенденция к выводу из-под действия АРВ отдельных сфер законодательства (налогового и таможенного регулирования, промышленной безопасности, охрана труда и окружающей среды, особенно это касается подзаконных НПА регуляторов, проекты которых вообще перестали публиковаться на открытых порталах).
- 3) вывод из-под действия АППК сфер антимонопольной и иных сфер государственного регулирования предпринимательства.

## **1.2 Проблема квалификации по статье 262 УК РК (ОПГ)**

**Отсутствует определение ОПГ, а также неопределенность формулировок «организованная группа» и «преступная группа»**

- «Организованная группа» означает на сегодня просто группу преступников, заранее договорившихся об уголовном правонарушении;
- «Преступная группа» просто перечисляет без какого-либо определения понятий виды преступных групп, как правило, вооруженных, в числе которых есть также и «организованная группа», и «банда».

**Конституционный Суд своим Нормативным Постановлением №72 подтвердил наличие данной проблемы и рекомендовал:**

- Правительству внести уточняющие изменения в уголовное законодательство;
- Верховному Суду выработать чёткие критерии разграничения деятельности персонала коммерческих организаций и противоправной деятельности ОПГ.

Статистические данные подтверждают произвольность квалификации:

- за 2023–2024 гг. органами расследования прекращено 83% дел по ст. 262 УК РК;
- с 2020 по 2023 гг. прокуратура исключила квалификацию «совершение преступления в составе преступной группы» в 50% дел;
- за 2020–2023 гг. суды исключали применение ст. 262 в 47% случаев.

# Предлагаемое решение:

- 1) Ввести законодательно понятие организованной преступной группы (ОПГ) как неформального объединения физических лиц, профессионально осуществляющего высокоорганизованную и устойчивую бандитскую деятельность по постоянному извлечению и легализации незаконных доходов от насильственного контроля над преступными, теневыми и иными видами бизнеса, включая легальные.
- 2) Исключить практику автоматического приравнивания группы лиц по совершению экономического правонарушения к «преступной группе» и соответственно к ОПГ, как это часто происходит в следственных органах досудебного расследования.

Статья 31 УК РК о том, что организационные структуры предприятия не могут быть приняты за признаки организованной преступности, если оно не было создано с преступной целью не решает данной проблемы, так как увязана с преступной целью вообще вместо особо специфической цели по созданию ОПГ и касается предприятия как юридического лица, а не физических лиц.

По инициативе Бизнес-омбудсмена данные вопросы внесены на рассмотрение Премьер-Министру и находятся в межведомственной проработке под руководством МВД, но они по факту отклонены.

## **2. Верховенство закона: проблемы правоприменения в административных, правоохранительных, надзорных и судебных процессах**

### **2.1 Главная системная проблема в нарушениях прав предпринимателей – произвольное правоприменение со стороны госорганов, включая надзорные и судебные.**

Примеры:

- 1) В этом году прокуратура г. Алматы без достаточных правовых оснований инициировала судебные иски относительно законности приватизации акций ТОО «АҚ Тәртіп», оспаривая сделку 8-милетней давности.
- 2) Еще один пример пропуска исковой давности – спустя почти 22 года после заключения сделки, в 2024 году Генеральная прокуратура, не имея на то процессуальной возможности, принесла инициативный протест по спору между частными субъектами о купле здания типографии с земельным участком в г. Алматы, в результате которого вступившие в законную силу судебные акты, в т.ч. Верховного суда, были пересмотрены.

Ещё больше и чаще нарушений допускается в сферах земельных и налоговых отношений, государственных закупок, архитектуры и строительства, а также при установлении административных барьеров.

Произвольное правоприменение государства в отношении бизнеса проявляется в неправомерном действии/бездействии по выдаче или невыдаче документов без правовых на то оснований, а также по отмене ранее принятых правомерных решений. Эти нарушения совершаются отдельными должностными лицами, выполняющими публично-правовые функции.

При этом возможность предъявить иск к конкретному должностному лицу в частном гражданско-правовом порядке для возмещения ущерба, причинённого его заведомо неправомерными действиями или бездействием, фактически отсутствует.



# **Считаем, что фактическое отсутствие персональной ответственности должностных лиц госорганов приводит к следующим последствиям:**

- предприниматели избегают споров с государственными органами по возмещению им ущерба по отмененным в их пользу решениям, опасаясь, что принятые решения могут быть изменены или отменены во вред им;
- государственные органы не привлекают должностных лиц к ответственности за произвольное правоприменение;
- государственные органы через судебную систему фактически «легализуют» свои незаконные действия.

# **Предлагаемые меры:**

## **Персональная гражданская ответственность должностных лиц, включая прокуроров и судей:**

- дополнить Гражданский кодекс императивными нормами о гражданско-правовой ответственности государственных служащих и судей перед государством по возмещенному за них государством ущербу от их явно неправомерных действий или бездействия, противоречащих правовым принципам, формальной логике и фактам дела;
- закрепить в Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей», АПК и других соответствующих НПА обязанность судей выносить частные определения по установленным ими случаям нарушения законности со стороны должностных лиц госорганов, а также механизм взыскания убытков с таких должностных лиц в пользу понесших ущерб лицам, без необходимости для них отдельного иска, в рамках уже тех судебных процессов, в которых явно неправомерные действия или бездействие должностных лиц были установлены и признаны противоречащими правовым принципам, формальной логике и фактическим обстоятельствам дела;
- предоставить Бизнес-омбудсмену право обращаться в суд в интересах предпринимателей на любой стадии процесса и без уплаты государственной пошлины .

## **Усовершенствование системы оценки работы госорганов, путем включения в ключевые показатели их деятельности:**

- количества и удельного веса отмененных административных актов госорганов, т.е. удовлетворённых в рамках АПК и иного законодательства судебных решений в пользу бизнеса;
- количества и удельного веса положительных результатов рассмотрения обращений предпринимателей о неправомерных действиях или бездействии их должностных лиц самими госорганами, до обращения предпринимателей в суды.

## 2.2 Системная проблема: перевод гражданско-правовых споров в уголовную плоскость

За последние 5 лет по государственным закупкам и субсидиям осуждены **178 предпринимателей**.

Основанием для вынесения приговоров зачастую служит превышение тендерных цен над «среднерыночными», рассчитанными задним числом на основании коммерческих предложений конкурентов, которые на момент проведения конкурса не раскрывали свои цены или не участвовали в тендерах.

- Коккозова организовала голографический межгосударственный форум с участием глав Казахстана и России
- Курумбаева без предоплаты в кратчайшие сроки изготовила около 1800 комплектов формы для национальной сборной на Олимпийских и Азиатских играх
- Иманов и Оракбай осуждены на 6 лет, несмотря на кассационный протест Генерального Прокурора в адрес Верховного суда о том, что они не сторона договора субсидий и отсутствует доказанный ущерб государственному бюджету.

Неэффективное использование госбюджета – это исключительно ответственность госслужащих, а не предпринимателей, если не доказана их преступная связь с госслужащими.

## **2.3 Коррупционная схема рейдерства в строительстве с использованием административного ресурса акиматов**

Установлена системная проблема г. Астаны - изъятие строящихся объектов через необоснованное административное давление на застройщиков и инициирование впоследствии против них уголовных дел

- 1.Акимат создает административные барьеры;
- 2.Активное участие силовых структур ;
- 3.Молчаливое потакание прокуратуры;
- 4.Новые ЖСК через суд забирают собственность и средства застройщиков.

Характерные проявления :

- возбуждение уголовных дел по экономическим составам при отсутствии события или состава преступления либо без достаточных доказательств;
- использование органов надзора как инструмента давления на бизнес

# **Предлагаемые меры:**

Законодательно реализовать меры, предложенные по итогам круглого стола Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената от 30 апреля 2025 года:

- установить чёткие сроки для отмены прокурорами постановлений о прекращении досудебного расследования, чтобы по истечении этих сроков прокуроры не могли отменять прекращение уголовного дела;
- продлевать сроки предварительного следствия свыше 6 месяцев только в исключительных случаях с достаточной аргументацией;
- ввести двухстадийную модель досудебного расследования по экономическим правонарушениям (предварительная процессуальная проверка и расследование).

Также предлагаю:

- провести всестороннюю проверку всех уголовных дел, возникших из гражданско-правовых и договорных споров с предпринимателями;
- запретить возбуждение уголовных дел по таким спорам при отсутствии доказательств преступного умысла и реального ущерба государству;
- отменить необоснованные постановления о регистрации дел в Едином реестре досудебных расследований и судебных решений о привлечении предпринимателей к уголовной ответственности;
- привлечь к ответственности должностных лиц, допустивших противоправные действия при возбуждении и рассмотрении подобных дел.

### **3. Расширение полномочий Бизнес-омбудсмена**

На сегодняшний день Бизнес-омбудсмен может инициировать рассмотрение обращений, однако не обладает достаточными механизмами для полноценной защиты бизнеса.

Для реального обеспечения прав предпринимателей необходимо:

- расширить мандат Бизнес-омбудсмена в части уголовных дел на стадии досудебного расследования и в уголовном суде, включая реагирование с момента регистрации ЕРДР в качестве защитника в порядке ст.66 УПК;
- предоставить полномочия по инициированию проверки законности возбуждения уголовного дела и его прекращению в отношении бизнеса, а также незаконных арестов;
- обеспечить доступ к материалам досудебного расследования по обращению предпринимателя на любой стадии досудебного расследования;
- закрепить участие Бизнес-омбудсмена в межведомственных комиссиях по вопросам преследования бизнеса;
- закрепить право обращения Бизнес-омбудсмена в Конституционный Суд

Эти меры обеспечат помочь Генпрокуратуре со стороны института УЗПП осуществлять функции по защите интересов инвесторов, так как эти функции противоречат их статусу государственного обвинителя.