



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ  
ПРЕДПРИМАТЕЛЕЙ  
КАЗАХСТАНА**

# ДОКЛАД

---

**ПРЕЗИДЕНТУ РЕСПУБЛИКИ  
КАЗАХСТАН**

2025

[www.ombudsmanbiz.kz](http://www.ombudsmanbiz.kz)



## СОДЕРЖАНИЕ

**ИСТОРИЯ УЧРЕЖДЕНИЯ ИНСТИТУТА БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА В КАЗАХСТАНЕ**  
.....(стр. 6)

**ВВЕДЕНИЕ** .....(стр. 7-10)

**I. СОСТОЯНИЕ БИЗНЕС-СРЕДЫ** .....(стр. 11-21)

1.1. Оценка условий ведения бизнеса по независимому рейтингу

«Деловой климат»

1.2. Уровень административного давления на бизнес

**II. ПРАКТИКА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: КЕЙСЫ, МЕХАНИЗМЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ** .....(стр. 22-36)

2.1. Общие направления работы по защите прав предпринимателей

2.2. Взаимодействие Бизнес-омбудсмeна с НПП «Атамекен»: результаты защиты бизнеса

2.3. Резонансные кейсы 2025 года

2.3.1. Незаконные налоговые проверки и закрытость системы управления рисками

2.3.2. Защита предпринимателей от неправомерного уголовного преследования из-за гражданских споров

2.3.3. Защита от необоснованного вмешательства госорганов в предпринимательскую деятельность и иные гражданские сделки

2.3.4. Неудавшаяся защита иностранных инвесторов. Малайзийская компания ТОО «King Development» и АО «Қазақстан Ғарыш Сапары»

2.4. Досудебное обжалование налоговых и таможенных решений

2.5. Содействие улучшению процедур возврата НДС экспортерам

**III. СИСТЕМНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**.....(стр. 37-60)

3.1. Совершенствование налогового администрирования

3.2. Правовая поддержка Конституционным Судом позиции УЗПП по защите бизнеса от обвинений в ОПГ

3.3. Развитие института анализа регуляторного воздействия

3.4. Инициатива Бизнес-омбудсмeна о введении добровольной модели маркировки прослеживаемости товаров

3.5. Предотвращение рисков ужесточения контроля над бизнесом со стороны Антимонопольного органа

3.6. Оформление позиции Бизнес-омбудсмeна в парламентский запрос на реформы

#### **IV. РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА ПО ЗАЩИТЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН .....(стр. 61-69)**

- 4.1. Развитие института Бизнес-омбудсмена
- 4.2. Урегулирование практики произвольного правоприменения
- 4.3. Системная реформа корпоративного управления

#### **V. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО .....(стр. 70-73)**

- 5.1. Участие УЗПП в проекте PEFA: оценка госфинансов и проблемные вопросы администрирования
- 5.2. Сотрудничество в рамках СНГ: трансграничная несостоятельность
- 5.3. Узбекистан: институциональные практики и защита трансграничного бизнеса
- 5.4. Турция: защита интересов казахстанского бизнеса за рубежом

#### **VI. ПУБЛИЧНАЯ АКТИВНОСТЬ И ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА .....(стр. 74-78)**

- 6.1. Прямой диалог с предпринимателями: региональные выезды и работа на местах
- 6.2. Участие в официальных, экспертных и общественных площадках
- 6.3. Просветительская деятельность и работа с подрастающим поколением
- 6.4. Расширение информационного присутствия и публичная экспертиза

#### **VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПО ИТОГАМ 2025 ГОДА .....(стр. 79-82)**

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ .....(стр. 83-90)**

Стратегия Бизнес-омбудсмена по защите предпринимательства в Республике Казахстан



**«Крайне важная задача – защита прав и интересов бизнеса.»**

*В последние годы в стране проводится большая работа по модернизации правовой и судебной системы. Создан институт административной юстиции. Эти инициативы уже начинают приносить положительные результаты. Более половины дел, рассматриваемых в судах, решаются в пользу граждан и бизнеса. Активно ведется работа по ограждению бизнеса от необоснованных проверок и незаконного уголовного преследования.*

*Проведена декриминализация экономических преступлений.*

*Все это способствует утверждению принципа «Закон и Порядок».*

**К.-Ж. К. Токаев.** (Из выступления 5 декабря 2025 года на церемонии награждения лауреатов премий «Алтын сапа» и «Парыз» и победителей республиканского конкурса «Лучший товар Казахстана»)

## ИСТОРИЯ УЧРЕЖДЕНИЯ ИНСТИТУТА БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА В КАЗАХСТАНЕ

Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана (УЗПП, Бизнес-омбудсмен) был учреждён **Указом Президента Республики Казахстан от 27 февраля 2014 года**, предусматривающим внедрение действенного механизма защиты прав бизнеса, с целью формирования благоприятного инвестиционного климата и повышения доверия к государственной власти.

Учреждение института стало частью государственной реформы, направленной на **дебюрократизацию делового климата** и реализацию **конституционных норм**, в частности статьи 26 Конституции, закрепляющей право на частную собственность и свободу предпринимательской деятельности.

С **1 января 2016 года**, в рамках реализации **Плана нации «100 конкретных шагов»**, вступил в силу **Предпринимательский кодекс**, включивший **главу 28**, регламентирующую статус, полномочия и механизм функционирования УЗПП.

Платформой деятельности Бизнес-омбудсмента стала Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен» (НПП «Атамекен»), обязанная обеспечивать административно-хозяйственную и организационно-правовую поддержку УЗПП, что делает казахстанскую модель института Бизнес-омбудсмента **уникальной**. Институт Бизнес-омбудсмента сочетает **общественный характер** и **независимость от политических структур**, несмотря на то, что УЗПП назначается **Главой государства** и **подотчётен исключительно ему**.

Согласно Предпринимательскому кодексу он обязан приостановить членство в политических партиях и иных объединениях, что обеспечивает **политическую нейтральность** и независимость от госорганов.

Финансирование института осуществляется через НПП «Атамекен», что формирует **особый тип института УЗПП с публичными функциями**, поддерживаемого непосредственно предпринимательским сообществом. Таким образом, УЗПП находится в системе главного по стране общественного объединения предпринимателей, независимого от государства. Это служит гарантией сбалансированного диалога между государством и бизнесом в процессе регуляторной апелляции, медиации и иных функций Бизнес-омбудсмента по защите прав предпринимательства.

УЗПП сосредоточен на **защите прав предпринимательства**, в то время как НПП «Атамекен» - на **развитии предпринимательства** в целом как класса, включая защиту законных интересов субъектов предпринимательства в центре и регионах. Таким образом, оба института действуют в тесном взаимодействии, формируя **единую экосистему поддержки бизнеса**. УЗПП опирается на инфраструктуру и ресурсы НПП «Атамекен», а НПП «Атамекен» - на правозащитный мандат УЗПП. Это обеспечивает необходимую синергию их усилий в деле эффективного развития предпринимательства в Казахстане.

25 апреля 2024 года распоряжением Президента РК Уполномоченным по защите прав предпринимателей назначен Нуров Канат Ильич.

## ВВЕДЕНИЕ

2025 год стал переломным для института УЗПП. За отчетный период защита бизнеса успешно вышла за рамки реагирования на отдельные обращения и стала полноценным инструментом **системного влияния на государственную политику относительно инвестиционного климата страны.**

Встреча Главы государства с Бизнес-омбудсменом 8 августа 2025 года закрепила институт УЗПП как системный канал обратной связи **между предпринимательским сообществом и высшей государственной властью.** По итогам встречи были даны поручения, направленные на устранение системных проблем в правотворчестве и правоприменении по отношению к предпринимательству.

Поэтому прошедший год прошел под знаком прямого политического запроса Главы государства на снижение административного и уголовного давления на бизнес, а также на формирование предсказуемой правовой среды. В условиях модернизации правовой системы в рамках идеологии Главы государства «Закон и Порядок», устранения излишних административных барьеров для бизнеса и декриминализации экономических правонарушений институт Бизнес-омбудсмена занял **заметное место в системе общественного контроля за действиями госорганов в отношении предпринимательства.**

Кроме того, *Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 8 сентября 2025 года «Казахстан в эпоху искусственного интеллекта: актуальные задачи и их решения через цифровую трансформацию»* обозначило необходимость глубокой ревизии законодательства, перегруженного противоречивыми нормами, в т.ч. в части адаптации правового массива к реальным потребностям бизнеса. Создание Центра регуляторного интеллекта (AI) при Агентстве по стратегическому планированию и реформам (АСПиР) стало стратегическим ответом на обозначенную Бизнес-омбудсменом необходимость проведения анализа регуляторного воздействия (АРВ) каждой из законодательных инициатив, включая депутатские.

Подходы, обозначенные Главой государства, реализуются в стратегических инициативах Бизнес-омбудсмена:

- расширение АРВ на депутатские инициативы (законопроекты и поправки), ухудшающие условия предпринимательства;
- практическая реализация персональной материальной ответственности должностных лиц госорганов по регрессному возмещению государству убытков предпринимателей.

Практика защиты предпринимателей в 2025 году показала, что системные риски для бизнеса концентрируются в **3-х направлениях:**

1. административные барьеры, давление и иные регуляторные перекосы на фоне существенного риска непредсказуемого и необоснованного изменения законодательства;

2. произвольное правоприменение (*неправомерное принятие или*

*отмена административных решений, налоговое и иное администрирование госорганов);*

3. необоснованное уголовное преследование предпринимателей, в том числе путем перевода гражданско-правовых споров в криминальную плоскость и перекалфикации экономических правонарушений в обвинение по созданию организованной преступной группы (ОПГ).

**Резонансные кейсы 2025 года** стали проявлениями системного конфликта между бизнесом и государственными органами, сформировав зону **определяющих решений** для:

- правовой определенности законодательства;
- предсказуемости государственной политики;
- инвестиционного климата и деловой среды предпринимательства.

2025 год ознаменовался рядом **системных достижений**, имеющих долгосрочное значение для делового климата страны. Даже в проигранных бизнесом судебных решениях вмешательство Бизнес-омбудсмана позволило вскрыть глубинные правовые проблемы, требующие разрешения на самом высоком уровне государственной власти.

### *1. Правовой перелом в уголовном праве*

Конституционный Суд (КС), несмотря на признание ст.262 УК РК о создании ОПГ и нормативного постановления Верховного Суда о признаках ОПГ конституционными, поддержал правовую позицию Бизнес-омбудсмана о недопустимости необоснованного обвинения предпринимателей в создании и участии в ОПГ вследствие размытости понятий «организованной» и «преступной» групп в уголовном законодательстве. Данное решение КС стало важным институциональным сдвигом в защите бизнеса от незаконного давления правоохранительных органов по излишней криминализации экономических правонарушений.

### *2. Налоговая стабилизация*

По инициативе Бизнес-омбудсмана из законопроекта действующего Налогового кодекса был исключен *ретроспективный перерасчет налоговых вычетов при исчислении индивидуального подоходного налога (ИПН).*

Это позволило сохранить фундаментальный принцип недопустимости обратной силы закона, ухудшающего положение объекта регулирования

Также по инициативе УЗПП на уровне подзаконных НПА регуляторов были введены к минимуму предоплата НДС, признание недействительными сделок (*без административного процесса проверки*) и предприятий (*без гражданского процесса ликвидации*) путем точечного применения автоматизированного контроля ЭСФ (Е-тамга) лишь к одной категории рискованных налогоплательщиков, отозвавших свои ЭСФ вследствие невозможности подтверждения поставок. (*Из принципиальных правовых*

проблем нового Налогового кодекса осталась лишь одна неразрешенной – дискриминационный запрет субъектам общеустановленного режима (ОУР) брать на налоговые вычеты по прибыли расходы от субъектов специального налогового режима (СНР).

### **3. Комплексные рекомендации Сената**

По итогам обсуждения проблем правоприменения Сенат выработал и направил государственным органам рекомендации, основанные на инициативах Бизнес-омбудсмена:

- усиление «прокурорского фильтра»;
- развитие сервисной модели налогового администрирования;
- расширение АРВ;
- обеспечение единообразия судебной практики и др.

**Сближение повестки прав человека и бизнеса.** В 2025 году был подписан Меморандум между Уполномоченным по правам человека и Бизнес-омбудсменом. Этот шаг закрепил принцип: защита предпринимательства - это часть системы защиты фундаментальных прав человека.

Практика показывает, что предприниматели по-прежнему сталкиваются с нарушением:

- права на справедливый суд;
- презумпции невиновности;
- права на защиту собственности.

Меморандум стал основой для формирования предсказуемого делового климата на основе стандартов прав человека.

В связи с чем, также был утвержден Меморандум о взаимном сотрудничестве с МВД.

**Институциональное укрепление Бизнес-омбудсмена.** В 2025 году началась реформа самого института УЗПП:

1. утверждено новое Положение об аппарате УЗПП со статусом самостоятельного института в системе НПП «Атамекен»;

2. разграничены функции НПП «Атамекен» и института Бизнес-омбудсмена;

3. инициировано расширение полномочий УЗПП в части:

- уточнения статуса Бизнес-омбудсмена путем изменения названия его должности;

- права участия в уголовном процессе в качестве общественного защитника;

- права обращения в КС от имени предпринимателей;

- права обжалования вступивших в силу судебных актов по гражданским и административным делам.

Эти меры направлены на создание полноценного института общественного контроля за правоприменением.

**Ключевой вывод.** 2025 год показал: правовая защита бизнеса - это не только правовая функция, но и инструмент государственной экономической политики.

Институт Бизнес-омбудсмена стал:

- каналом прямой обратной связи бизнеса с Президентом;
- фактором стратегического влияния гражданского общества на законодательство.

**Настоящий отчет является не только подведением итогов 2025 года, но и управленческим отчетом относительно реализации Стратегии Бизнес-омбудсмена по защите предпринимательства, направленной на формирование новой архитектуры взаимоотношений государства и бизнеса - предсказуемой, справедливой и ориентированной на экономический рост бизнес-среды.**

## I. СОСТОЯНИЕ БИЗНЕС-СРЕДЫ

Согласно данным официальной статистики, по итогам сопоставления показателей за 2025 год к аналогичному периоду 2024 года сектор малого и среднего предпринимательства (МСП) демонстрирует **устойчивую положительную динамику по ключевым параметрам.**

По состоянию на конец 2025 года количество зарегистрированных субъектов МСП увеличилось на 4,33% и достигло 2 360 325 единиц (+97 933 субъектов), а число действующих субъектов выросло на 5,02% и составило 2 175 605 единиц (+ порядка 104 тыс.).

За **январь–сентябрь 2025 года:**

- **численность занятых в МСП** составила **4 522,4 тыс. человек**, увеличившись на +149,4 тыс. человек или **+3,4 %** к сравниваемому периоду (4 373,0 тыс.);

- **объём выпуска продукции МСП достиг 73 180,1 млрд тенге**, что на +15 991,9 млрд тенге или **+28 %** больше показателя за 9 месяцев предыдущего года (57 188,2 млрд тенге);

- **доля МСП в ВВП** выросла с 39,3 % до 40,5 % (+1,2 п.п.).

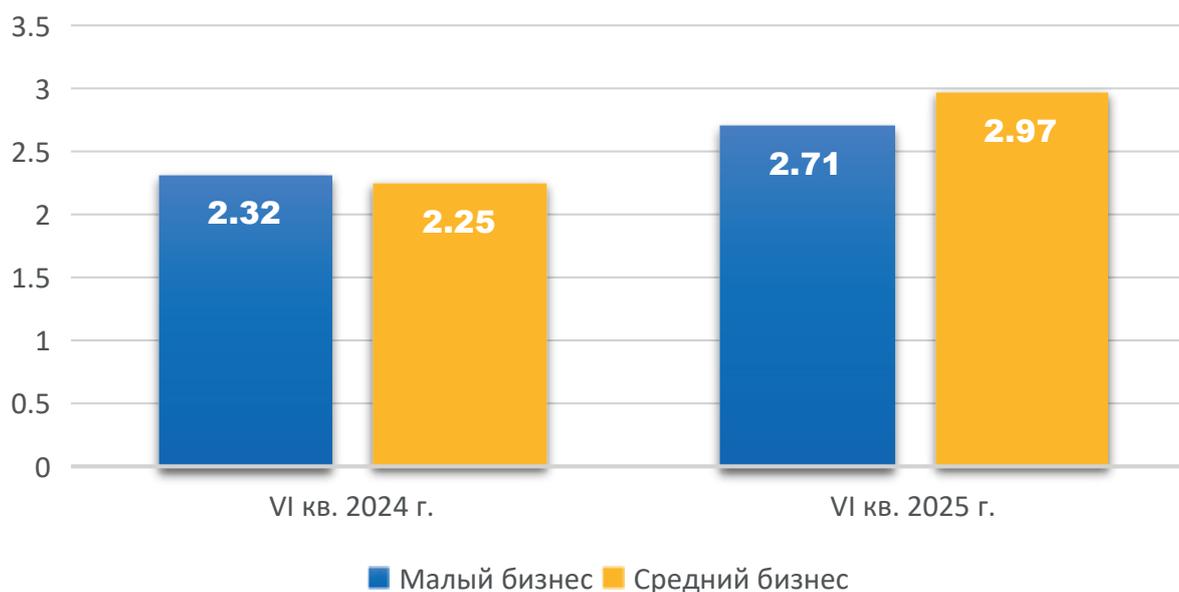
В совокупности данные свидетельствуют о **количественном расширении МСП, повышении его операционной эффективности и усилении вклада в формирование валовой добавленной стоимости страны.**

### 1.1. Оценка условий ведения бизнеса по независимому рейтингу «Деловой климат»

Данные официальной статистики **коррелируют с результатами Независимого рейтинга «Деловой климат»**, проводимого НПП «Атамекен» в соответствии с Законом «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» и основанного на прямой обратной связи от предпринимателей.

По итогам годового опроса, охватившего 4 382 респондента из всех регионов страны, средняя оценка делового климата в 2025 году составила **2,71 балла** по малому бизнесу, **2,97 балла** - по среднему бизнесу (по 4-балльной шкале).

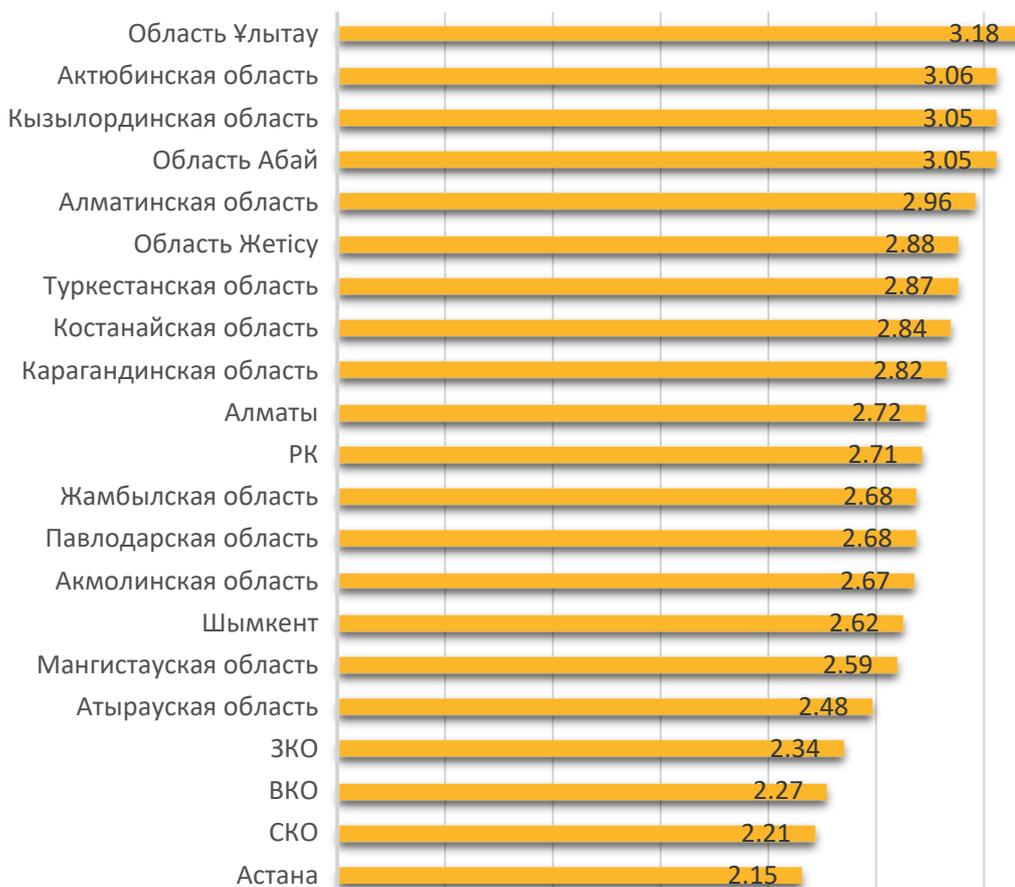
## Динамика средней оценки по стране



Рост показателей по сравнению с IV кварталом 2024 года отражает стабилизацию деловых ожиданий и постепенное улучшение восприятия административной среды. При этом, малый бизнес по-прежнему оценивает условия несколько ниже среднего бизнеса, что связано с его большей чувствительностью к регуляторной нагрузке, проверкам, отчётности и издержкам. **Указанная разница свидетельствует о необходимости дальнейшей адресной работы по снижению административных барьеров именно для субъектов малого предпринимательства.**

В малом бизнесе наиболее высокие оценки получили Ылытауская (3,18), Актюбинская (3,06), Абайская и Кызылординская (3,05) области.

## Рейтинг регионов по опросу малого бизнеса

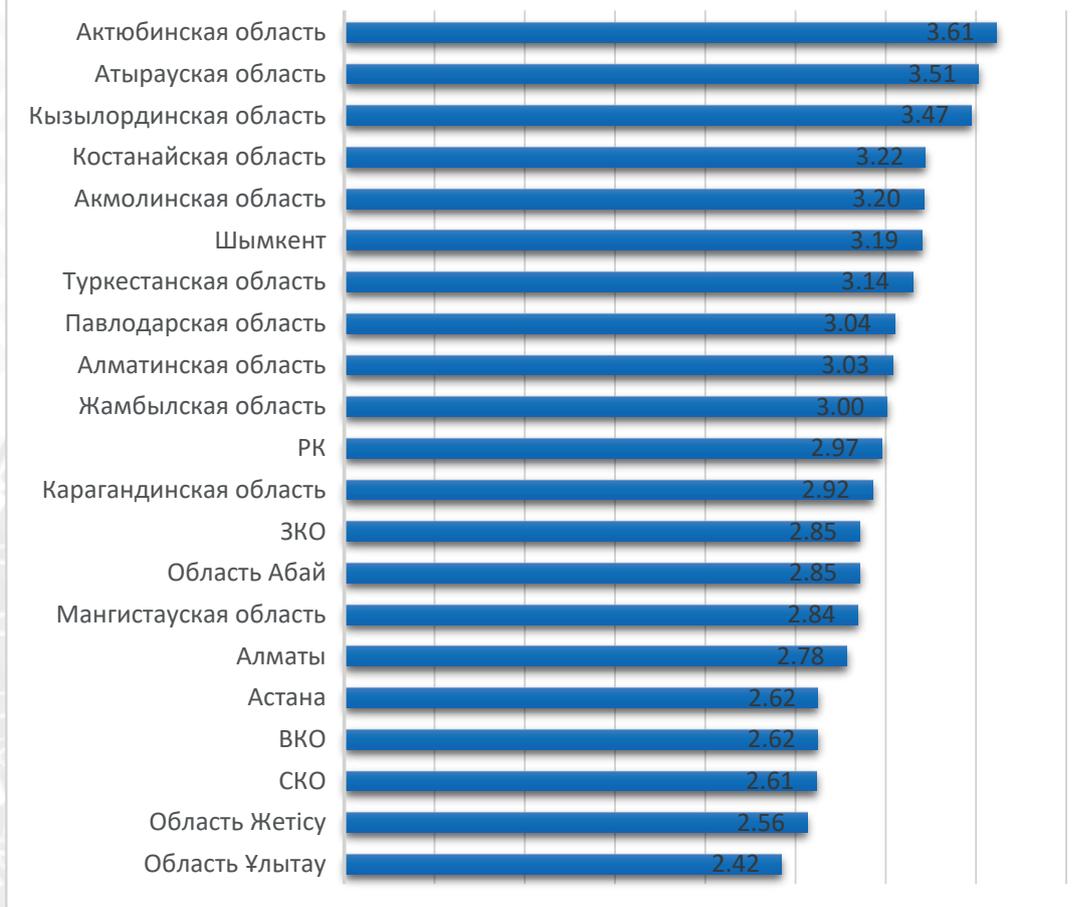


### Аутсайдеры рейтинга

Наиболее низкие оценки в малом бизнесе зафиксированы в Восточно-Казахстанской (2,27), Северо-Казахстанской (2,21) областях и городе Астане (2,15).

**В среднем бизнесе** лидируют Актюбинская (3,61), Атырауская (3,51) и Кызылординская (3,47) области.

## Рейтинг регионов по опросу среднего бизнеса



### Аутсайдеры рейтинга

В среднем бизнесе аутсайдерами стали город СКО (2,61), Жетісу (2,56) и Ұлытау (2,42).

Наличие существенного разрыва между регионами указывает на неравномерность качества государственного администрирования и необходимость выработки точечных управленческих решений с учётом региональной специфики.

Как было отмечено выше, наблюдается рост числа зарегистрированных и действующих субъектов МСП по итогам 2025 года по сравнению с аналогичным периодом 2024 года.

При этом, структурный анализ показывает, что **основной вклад в рост обеспечен индивидуальными предпринимателями: их численность увеличилась на 6,93% среди зарегистрированных (до 1 628 605 единиц) и на 7,78% среди действующих (до 1 556 909 единиц).**

Доля ИП в структуре МСП составляет 69% среди зарегистрированных и 71,56% среди действующих субъектов.

Одновременно фиксируется снижение численности юридических лиц среднего предпринимательства (–1,68% среди зарегистрированных и –1,59% среди действующих), несмотря на общий рост деловой активности.



Данная тенденция свидетельствует о том, что при общем улучшении восприятия административной среды рост предпринимательства формируется преимущественно за счёт малого сегмента, тогда как средний бизнес демонстрирует снижение активности, что может указывать на сохраняющиеся барьеры для масштабирования и устойчивого развития.

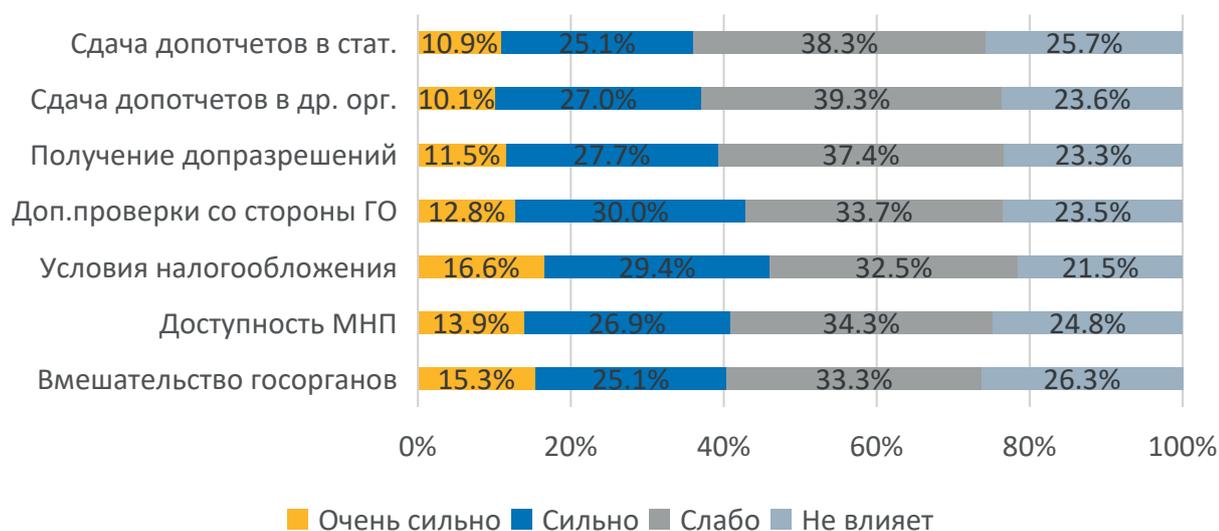
### Опрос малого и среднего бизнеса

**Результаты опроса малого бизнеса.** Отрицательная динамика численности субъектов среднего предпринимательства подтверждается **не только статистическими данными, но и результатами опроса предпринимателей в рамках рейтинга.**

Если официальная статистика фиксирует снижение количества юридических лиц среднего бизнеса (–1,68% среди зарегистрированных и –1,59% среди действующих субъектов), то результаты опроса позволяют понять **причины данной тенденции.**

В 2025 году главным барьером для перехода из малого бизнеса в средний остаётся высокая налоговая и административная нагрузка: на налоги указывают 46% предпринимателей (в 2024 году — 44%), на проверки — 42,8% (42,4% в 2024 году), на сложность регуляторных процедур и отчетность — 37–40%.

## Что мешает переходу из категории малого бизнеса в средний ?



Дальнейший анализ результатов рейтинга позволяет перейти от структурной динамики МСП к оценке качества институциональной среды и ключевых проблем, с которыми сталкиваются предприниматели в повседневной деятельности.

**Взаимодействие с государственными органами.** Во взаимодействии с МИО каждый второй предприниматель (41–44%) получает лишь частичные разъяснения, тогда как полноценное взаимодействие фиксирует только каждый четвертый (25–28%). Одновременно почти каждый пятый (18–22%) сталкивается с формальным подходом, а каждый десятый (9–12%) считает органы закрытыми.

Аналогичная картина наблюдается по территориальным органам ЦГО: каждый второй (42–45%) отмечает ограниченную открытость, каждый четвертый (24–29%) — полную, в результате чего примерно каждый третий бизнес не получает полноценного взаимодействия.

**Эффективность содействия.** Эффективность содействия также остается ограниченной. По МИО каждый второй предприниматель (42–46%) видит попытки помочь, однако реальное содействие получает лишь каждый четвертый (24–26%), тогда как каждый третий (30–35%) оценивает помощь как формальную или отсутствующую.

По ЦГО ситуация схожая: каждый второй (41–45%) фиксирует попытки содействия, но реальную поддержку получает только каждый четвертый (22–27%).

**Коррупционные риски и неформальные практики.** Сохраняются и коррупционные риски. В МИО наибольшая концентрация неформальных практик фиксируется в земельных отношениях, строительстве и государственных закупках, а среди территориальных органов ЦГО наиболее проблемной службой выделяется СЭС, где 8,4% предпринимателей указывают на частые случаи.

При этом, инициаторами неформальных взаимодействий чаще всего называют посредников — почти каждый третий предприниматель (28,4%), тогда как сам бизнес — лишь каждый шестой (17,3%), государственные служащие занимают промежуточную позицию (26,6%). Более половины всех коррупционных упоминаний приходится на госзакупки (25,8%) и земельные отношения (25,7%).

**Государственная поддержка.** Меры государственной поддержки воспринимаются умеренно позитивно. Каждый второй предприниматель (49–56%) считает их полезными, однако высокие оценки дает лишь каждый пятый (19–24%), а почти каждый десятый оценивает их как низкие. Наиболее эффективно работают сервисные меры сопровождения (55,4%).

**Инфраструктурные ограничения.** Инфраструктурные ограничения остаются значимым фактором. Почти 60% бизнеса считают авиационный транспорт недоступным, а по городскому, автомобильному и железнодорожному транспорту более половины предпринимателей фиксируют низкую доступность. Подключение к инженерным сетям в целом оценивается положительно: по электро- (81,3%) и водоснабжению (79,9%), тогда как газоснабжение остается наиболее проблемным — его негативно оценивает каждый пятый бизнес (18,2%).

**Кадровый и цифровой факторы.** Кадровый дефицит носит системный характер. Нехватку управленческих кадров отмечает почти каждый второй предприниматель (41,2%), инженерно-технических — более чем каждый третий (37,2%).

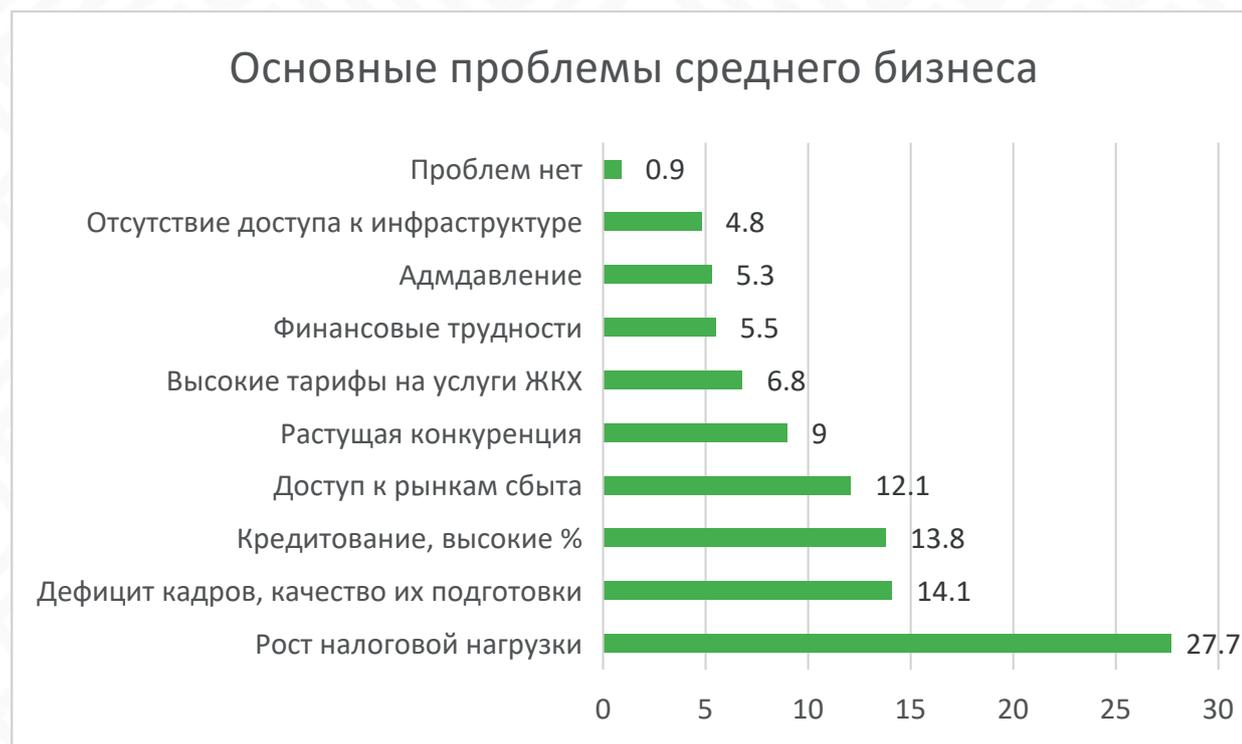
Доступность цифровых услуг оценивается преимущественно как средняя (62,7%). Высокую доступность отмечает лишь 18,6%, тогда как почти каждый пятый (18,7%) сталкивается с низкой доступностью. Основные проблемы связаны со сбоями цифровых платформ (27,0%) и слабым интернет-соединением (22,7%).

Несмотря на совокупность ограничений, **бизнес сохраняет умеренный оптимизм:** 37,5% предпринимателей планируют расширение деятельности, 17,3% — обращение за господдержкой, 16,2% — оптимизацию затрат и лишь 1,8% рассматривают возможность закрытия бизнеса.

**Результаты опроса среднего бизнеса.** Если в сегменте малого бизнеса ключевой задачей остается преодоление «порога роста», то анализ результатов опроса среднего бизнеса демонстрирует более глубокие, системные ограничения, влияющие на устойчивость и масштабирование уже сформировавшихся компаний.

В 2025 году ключевые барьеры для среднего бизнеса носят системный характер. Каждый третий предприниматель указывает на налоговую нагрузку как основное ограничение роста (27,7%), что выше показателя 2024 года (23,4%). Существенными препятствиями остаются кадровый дефицит (14,1% против 13,2% в 2024 году), дороговизна кредитных ресурсов и ограниченный доступ к финансированию (13,8% против 13,5%), а также сложности с выходом на рынки сбыта (12,1% против 11,4%). Лишь 0,9% респондентов не фиксируют проблем, что указывает

на высокую напряженность в сегменте среднего бизнеса.



На этом фоне инвестиционная и инфраструктурная среда воспринимается как ограниченно эффективная. Интерес к инвестициям со стороны акиматов видит каждый второй предприниматель (66,4%), однако реальное сопровождение получает лишь каждый третий (30,8%), а в институтах развития — только каждый четвертый (22–24%). Транспортная инфраструктура оценивается как стабильная, но без выраженных преимуществ: положительные оценки дают около половины бизнеса (55–56%), при этом наиболее проблемным остается городской общественный транспорт, где около 45% оценок относятся к низкому и среднему уровню.

Доступ к инженерным сетям в целом не является системным ограничением для электроснабжения и водоснабжения (85–89%), однако газоснабжение остается уязвимым звеном — почти каждый десятый предприниматель (10%) сталкивается с его недоступностью. Цифровые услуги оцениваются как умеренно доступные: почти две трети бизнеса (67,5%) считают их «средними», высокую доступность отмечает лишь каждый пятый (20,9%), тогда как каждый десятый (10,5%) фиксирует низкую доступность; при этом каждый четвертый (26,2%) сталкивается со сбоями цифровых платформ и каждый пятый (20,4%) — с проблемами интернет-соединения.

### **Предлагаемые направления дальнейшей работы**

Результаты рейтинга свидетельствуют о наличии положительной динамики предпринимательской активности при одновременном сохранении структурных дисбалансов и системных ограничений для роста бизнеса. В этой связи целесообразно рассмотреть следующие направления совершенствования государственной политики.

**1.** С учётом сохраняющейся чувствительности малого бизнеса к

налоговой и административной нагрузке, а также отрицательной динамики среднего сегмента, представляется целесообразным проработать «каскадные» **механизмы «плавного перехода» при росте оборотов и персонала предприятий** к увеличению налоговой нагрузки и регуляторных требований при смене категории.

2. Рекомендуются продолжить работу **по снижению избыточных процедур**, упрощению отчетности и повышению предсказуемости проверочной деятельности, в том числе через риск-ориентированный подход и цифровизацию процессов контроля.

3. С учетом снижения численности среднего бизнеса целесообразно рассмотреть дополнительные меры **стимулирования масштабирования**, включая расширение доступа к долгосрочному финансированию, развитие инструментов проектного кредитования и содействие выходу на новые рынки сбыта.

4. Результаты опроса указывают на необходимость усиления практики **проактивного сопровождения предпринимателей**, повышения открытости территориальных органов и перехода от формального к результативному взаимодействию.

5. С учётом концентрации рисков в земельных отношениях, строительстве и государственных закупках представляется целесообразным усилить **цифровизацию процедур**, прозрачность решений и общественный мониторинг наиболее уязвимых направлений.

6. Системный кадровый дефицит и проблемы с устойчивостью цифровых платформ требуют дальнейшей синхронизации **образовательной, инфраструктурной и цифровой политики с потребностями бизнеса**.

## 1.2. Уровень административного давления на бизнес

В целях системного мониторинга уровня административного давления на предпринимателей со стороны государственных органов на постоянной основе рассчитывается **Индекс административного давления**.

Индекс рассчитывается НПП «Атамекен» во исполнение пункта 2.24 Комплексного плана совместных мероприятий по защите бизнеса, утверждённого между Генеральной прокуратурой, УЗПП и НПП.

Как известно, после завершения моратория система государственного контроля возвращается в активную фазу, однако **характер этого возврата** остаётся неоднозначным. Формально контроль восстановлен, но его качество, логика и предсказуемость по-прежнему вызывают вопросы у предпринимателей. Индекс позволяет увидеть, **какой сегодня является система проверок в Казахстане** - с точки зрения фактов, а не только восприятия.

По итогам I полугодия 2025 года в сравнении с аналогичным периодом 2024 года анализ ключевых показателей демонстрирует неоднозначную динамику.

Прежде всего, **результативность проверок** снизилась с 64% до 57%. Это означает, что доля проверок, не выявляющих нарушений,

увеличивается. Фактически система проводит больше проверочных мероприятий, однако их прицельность и соответствие риск-ориентированному подходу снижаются.

При этом **доля профилактического контроля** выросла с 1,44% до 4%. Несмотря на формальный рост показателя, его абсолютное значение остаётся крайне низким — подавляющее большинство проверок по-прежнему проводится в формате выявления и санкционирования, а не предупреждения и разъяснения.

**Доля административных правонарушений бизнеса** изменилась незначительно — с 1,83% до порядка 2%. Существенной динамики не наблюдается, что на фоне снижения результативности проверок свидетельствует о несбалансированности контрольной активности.

**Показатель взаимодействия бизнеса с государственными органами** в I полугодии 2025 года составил 5%, тогда как в аналогичном периоде 2024 года — **6,4%**. Снижение показателя свидетельствует об уменьшении доли обращений и инициатив бизнеса в общей структуре рассмотренных обращений и отражает низкий уровень вовлеченности предпринимателей в механизмы обратной связи и совместного решения регуляторных вопросов.

**По показателю привлечения к ответственности должностных лиц** в I полугодии 2025 года значение составило **2%** против **0,5%** в I полугодии 2024 года. Несмотря на формальный рост, доля привлечённых к ответственности инспекторов остаётся крайне низкой по отношению к масштабам административного воздействия на бизнес, что сохраняет дисбаланс в системе контроля.

**Доля незаконных проверок по отношению к числу завершённых проверок** в I полугодии 2025 года составила **2,4%**, тогда как в аналогичном периоде 2024 года — **0,64%**, что свидетельствует о росте выявленных процедурных нарушений при проведении контрольных мероприятий.

Результаты опроса в рамках оценки давления на бизнес дополняют картину, сформированную по статистическим индикаторам.

- **30% предпринимателей** уже столкнулись с 1–5 проверками в 2025 году, что подтверждает восстановление контрольной активности (при этом 62% проверок не проходили).

- **41% респондентов** сталкивались с требованиями, о которых не были заранее уведомлены; лишь **26%** отметили, что проверочные листы применяются всегда.

- **46% предпринимателей** считают, что административная нагрузка не изменилась, ещё **44%** — что она увеличилась; после завершения моратория 46% фиксируют рост давления.

- Для **13% бизнеса** административная нагрузка превышает 20% выручки.

- **60% респондентов** отметили ужесточение санкций.

- **70% предпринимателей** не обжаловали результаты проверок; среди обжаловавших лишь **10%** добились отмены решения; **60%** оценивают доступность правовой защиты как сложную или крайне

сложную.

- **38% респондентов** сообщили о наличии неформальных ожиданий в практике взаимодействия с проверяющими органами.

Только **36% предпринимателей** отмечают улучшение уровня защищённости, тогда как 39% не видят изменений, а 25% считают, что ситуация ухудшилась.

Полученные данные подтверждают сохраняющееся восприятие системы государственного контроля как преимущественно карательной и недостаточно предсказуемой.

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного контроля и снижения административного давления на бизнес представляется целесообразным:

**1) продолжить трансформацию контрольно-надзорной деятельности в сторону риск-ориентированной и профилактической модели**, обеспечив приоритет предупреждения и разъяснения при первичных и незначительных нарушениях;

**2) обеспечить единообразие правоприменительной практики и обязательное соблюдение процедур контроля**, включая применение проверочных листов и прозрачность требований к бизнесу;

**3) повысить баланс ответственности в системе контроля**, усилив механизмы реагирования на нарушения со стороны должностных лиц и укрепив доверие к процедурам обжалования.

## II. ПРАКТИКА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: КЕЙСЫ, МЕХАНИЗМЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

### 2.1. Общие направления работы по защите прав предпринимателей

В 2025 году защита прав предпринимателей осуществлялась по **5-ти** взаимосвязанным направлениям, обеспечивающих системную и оперативную защиту бизнеса:

**1) Судебная защита и формирование правовых прецедентов** - участие в делах, представляющих интересы бизнеса, работа с Верховным и Конституционным судами, обеспечение единообразного применения законодательства.

**2) Досудебное обжалование налоговых и таможенных решений** - выявление и устранение неправомерных доначислений, обеспечение права на налоговые вычеты, защита интересов предпринимателей до передачи дела в суд.

**3) Совместная работа с Генеральной прокуратурой** - пресечение необоснованного административного давления госорганов на бизнес, внедрение превентивных механизмов вместо карательных, контроль за соблюдением законности при расследованиях, проверках и ином правоприменении госорганов.

**4) Предупреждение уголовного преследования предпринимателей** - мониторинг применения уголовного законодательства, защита бизнеса от незаконного преследования и необоснованных арестов предпринимателей и их имущества.

**5) Выявление и устранение административных барьеров** - анализ типовых проблем, разработка рекомендаций для органов власти и формирование устойчивого совершенствования в деловом климате.

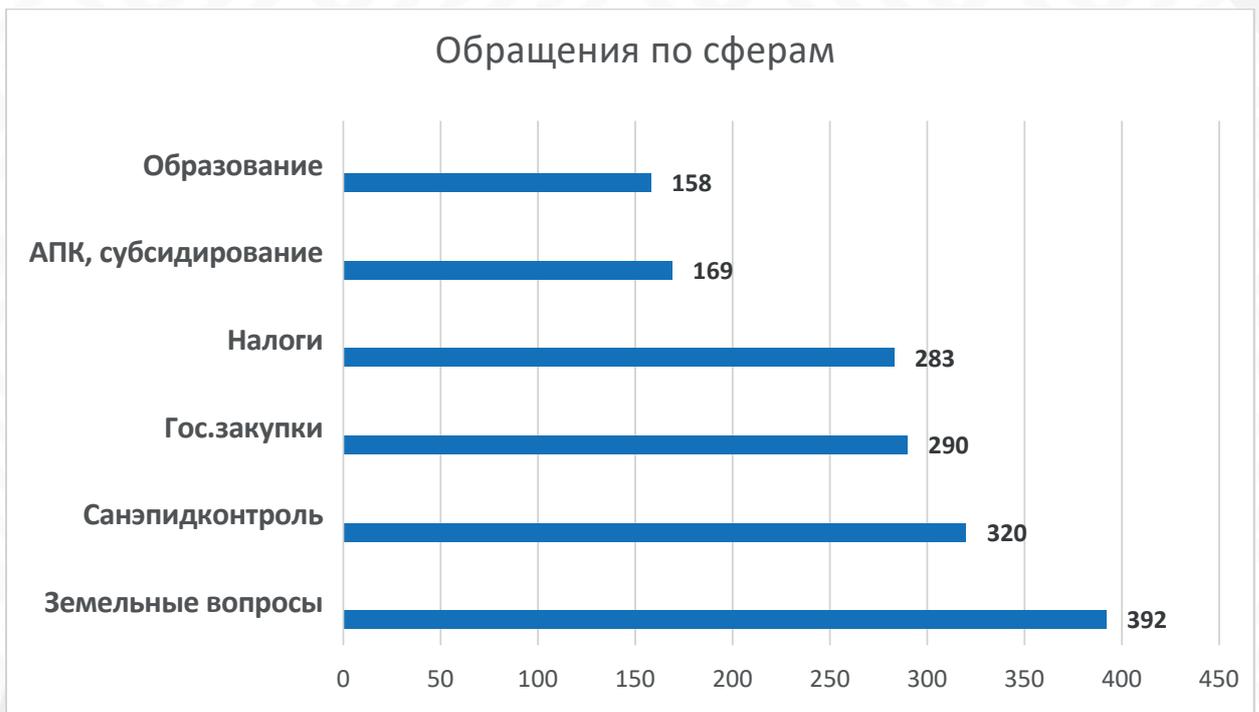
### 2.2. Взаимодействие Бизнес-омбудсмана с НПП «Атамекен»: результаты защиты бизнеса

За 2025 год в систему правовой защиты предпринимателей поступило:

- **3778** обращений и входящих документов, из них:
- **1598** обращений разрешены положительно (**42,3 %**).

#### Наиболее проблемные сферы взаимодействия бизнеса с государством включают:

- земельные отношения – 10,3 % (392);
- санитарно-эпидемиологический контроль – 8,4% (320);
- государственные закупки - 7,6% (290);
- налогообложение – 7,4% (283);
- АПК, субсидирование – 4,4% (169);
- образование - 4,1% (158).



Получаемая статистика используется не только для защиты отдельных предпринимателей, но и для выявления системных проблем и подготовки предложений по совершенствованию правоприменительной практики.

Ряд системных проблем разрешается в рамках взаимодействия с Генеральной прокуратурой, Агентством по финансовому мониторингу и Верховным Судом.

Особое внимание уделялось снижению **уголовного давления на бизнес**.

Доля удовлетворенных судом ходатайств об аресте снизилась с 76,6% в 2024 году **до 63,5% в 2025 году**, расширилось применение альтернативных мер пресечения, а количество зарегистрированных уголовных дел в сфере предпринимательства сократилось на **48%** по сравнению с предыдущим годом.

Основные формы взаимодействия включают консультирование предпринимателей по правовым вопросам, подготовку обращений в государственные органы, участие в досудебных переговорах и разработку стратегий апелляции и кассации.

В 2025 году достигнуты **конкретные, измеримые результаты**:

- удалось отстоять более **44,2 млрд. тенге** по 1598 обращениям **предпринимателей** (42,3% от общего числа) через комплексное взаимодействие институтов УЗПП и НПП «Атамекен»;

- **56,6% судебных актов** из 371 судебного дела в экономических спорах с участием аппарата УЗПП в НПП «Атамекен» состоялись в пользу бизнеса, включая дела высшей инстанции.

Досудебная защита и вмешательство института УЗПП привели к пересмотру критически важных налоговых и таможенных решений.

Эффективность правовой поддержки предпринимателей во многом определяется интенсивностью и качеством взаимодействия с НПП «Атамекен».

Роль УЗПП здесь уникальна: **институт сочетает политико-правовой мандат с инструментарием общественной защиты бизнеса**, действуя одновременно как общественный защитник, медиатор и системный аналитик. НПП «Атамекен» выступает при этом рабочим органом УЗПП и инфраструктурной платформой, обеспечивая административную и организационную поддержку. При этом, Департамент правовой защиты предпринимателей НПП «Атамекен» выполняет ключевую роль в обеспечении работы аппарата Бизнес-омбудсмена, обеспечивая аналитическое и правовое сопровождение предпринимателей.

Эффективность работы института подтверждается не только экономическим эффектом и судебными решениями, но и влиянием на **формирование институциональных правил игры**: результаты досудебных вмешательств трансформируются в изменения законодательства, практики правоприменения и стандартов контроля, снижая риски произвольного давления на бизнес и повышая инвестиционную привлекательность страны.

Важным элементом внесудебной защиты является **Совет по защите прав предпринимателей и противодействию коррупции**, работающий как на республиканском, так и на региональном уровнях. Советы рассматривают наиболее острые и системные проблемы бизнеса, по итогам чего формируются рекомендации в уполномоченные государственные органы с последующим контролем исполнения и политической поддержкой Бизнес-омбудсмена и его региональных представителей.

В 2025 году было проведено **262 заседания** советов, на которых рассмотрено **507 вопросов**. В государственные органы направлено **1138 рекомендаций**, из которых **959 (84%)** были поддержаны.

Особое внимание советы уделяют **привлечению к ответственности должностных лиц, нарушающих права предпринимателей**. За отчетный период внесено **170 рекомендаций**, по результатам которых к дисциплинарной ответственности привлечены **134 сотрудника**, что существенно превышает показатели прошлого года (*85 рекомендаций, 51 привлеченный к ответственности*).

Председатели советов продолжают активно взаимодействовать с бизнес-сообществом, проведя 1354 выездных личных приема в районах и округах.

### 2.3. Резонансные кейсы 2025 года

*В 2025 году деятельность Бизнес-омбудсмена была сосредоточена на разрешении резонансных кейсов, которые выходили за рамки частных случаев и затрагивали основы правопорядка, инвестиционной политики и доверия бизнеса к государству.*

Эти дела стали индикаторами системных сбоев в правоприменении и госуправлении. В них Бизнес-омбудсмен выступал как институциональный противовес, отстаивая не только интересы бизнеса, но и принципы правовой определенности, соразмерности и предсказуемости государственного управления. Общей их чертой было произвольное вмешательство государственных и квазигосударственных органов в предпринимательскую деятельность – через уголовное преследование по гражданско-правовым спорам, пересмотр завершенных и давно реализованных сделок, ретроспективное оспаривание приватизации, а также односторонний отказ от инвестиционных договоров.

### **2.3.1. Незаконные налоговые проверки и закрытость системы управления рисками.**

В 2025 году в сфере налогового администрирования были выявлены устойчивые институциональные противоречия между заявленным курсом государства на снижение административного давления на бизнес и фактической правоприменительной практикой. Ключевым источником рисков оставались механизмы плановых налоговых проверок и применение системы управления рисками (СУР), характеризующиеся закрытостью критериев и ограниченной предсказуемостью для предпринимателей.

Масштаб проблемы подтверждается статистикой: за 12 месяцев 2025 года в сфере налогообложения зарегистрировано **126 879 административных правонарушений**.

По оценкам бизнеса, действующая модель СУР фактически ориентирована не на предупреждение нарушений, а на усиление фискального и контрольного давления. Конфиденциальность критериев СУР исключает возможность предпринимателям проводить самостоятельную оценку своих рисков в ходе финансово-хозяйственной деятельности и исполнять свои налоговые обязательства. В 2025 году Бизнес-омбудсмен инициировал проверку законности применения подзаконных актов, регулирующих СУР. Судебным постановлением от 9 октября 2025 года было установлено, что ключевой нормативный правовой акт Комитета государственных доходов не прошел государственную регистрацию и, следовательно, не имел юридической силы. Суд также подтвердил, что наличие грифа «для служебного пользования» не освобождает такие акты от обязательной регистрации.

Помимо этого, в качестве обоснования для суда послужило отсутствие, не отражение действительных показателей, при этом их сравнение осуществляется без учета отраслевой принадлежности налогоплательщика, в отношении которого проведен анализ.

Впервые в практике налогового администрирования судом была дана персональная правовая оценка действиям руководителя фискального органа: председатель КГД признан виновным в незаконном применении незарегистрированного нормативного правового акта и привлечен к административной ответственности в виде штрафа. Указанное решение стало принципиальным сигналом о недопустимости подмены правового регулирования ведомственными практиками.

В результате отменен приказ с грифом «ДСП», действовавший с 2018 года, и принят новый нормативный акт. Аппаратом Бизнес-омбудсмента инициирована работа по отмене ранее проведенных проверок и их результатов, как основанных на акте, не имевшем юридической силы.

Резонансным прецедентом, выявившим системные дефекты, стал кейс **ТОО «КДЛ Олимп»**. Внеплановая налоговая проверка была назначена без надлежащего обоснования и с нарушением обязательных административных процедур, что трансформировало контрольный механизм в инструмент давления. Бизнес-омбудсмен занял принципиальную позицию, исходя лишь из юридических фактов, не имея доступа к оперативной информации налоговых органов, поэтому он квалифицировал ситуацию в качестве индикатора процессуальных недостатков налогового администрирования и обеспечил сопровождение дела вплоть до Верховного Суда.

Суды всех инстанций поддержали позицию Бизнес-омбудсмента, признав действия налоговых органов незаконными. В судебных актах подчеркнута, что нарушение процедурных требований является самостоятельным основанием для признания контрольных решений незаконными, независимо от фискальных последствий. Тем самым был сформирован правоприменительный ориентир, усиливающий защиту предпринимателей от произвольного вмешательства государства.

Таким образом, деятельность Бизнес-омбудсмента в 2025 году привела к системному результату, выходящему за рамки индивидуальных дел: восстановлена правовая определенность в ключевом элементе налогового контроля, сформирована судебная практика персональной ответственности должностных лиц и заложены институциональные основания для перехода от репрессивной модели администрирования к превентивной и прозрачной системе, основанной на доверии к бизнесу.

*Достигнутые результаты подтверждают необходимость усиления роли судебного и прокурорского надзора за применением СУР, обеспечение открытости регуляторных механизмов и недопущение возврата к практике непрозрачного административного давления. Реализация этих мер требует последовательной поддержки со стороны высшего руководства страны и закрепления принципа правовой определенности как безусловного стандарта государственного управления.*

### **2.3.2. Защита предпринимателей от неправомерного уголовного преследования из-за гражданских споров.**

Одной из наиболее острых и социально чувствительных проблем в сфере защиты прав предпринимателей оставалась практика неправомерного уголовного преследования бизнеса, в том числе по спорам, имеющим исключительно гражданско-правовой характер. Наиболее часто такие случаи возникали при исполнении договоров с государственными органами, включая сферу государственных закупок, где хозяйственные разногласия и вопросы оценки исполнения обязательств трансформировались в уголовные обвинения. За последние 5 лет по таким делам осуждены 178 предпринимателей.

Резонансным примерами стали дела в отношении **Л. Коккозовой** и **З. Курумбаевой**. Предприниматели внесли значительный вклад в укрепление между народного имиджа Казахстана. Коккозова организовала межгосударственный форум с участием глав Казахстана и России, а Курумбаева без предоплаты в кратчайшие сроки изготовила около 1800 комплектов формы для национальной сборной на Олимпийских и Азиатских играх, обеспечив высокий уровень качества и престиж страны. Аналогичные случаи неправомерного преследования предпринимателей фиксируются в отношении **Аяпбергана С.А., Темиргали Б.К.** и других бизнесменов. 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.

Анализ дел показал, что предприниматели добросовестно исполняли заключенные договоры, которые не были оспорены судом или признаны недействительными. Акт выполненных работ был подписан обеими сторонами.

Особо показательным случаем заведомо неправосудного решения является дело **Б. Иманова** и **С. Оракбая**, за обеспечение безопасности которых УЗПП был вынужден в прошедшем году оперативно обратиться к Уполномоченному по правам человека. Их около 3 лет назад осудили 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. Эти предприниматели в законных целях извлечения прибыли воспользовались максимально разрешённой по паспорту субсидий ценой за поставленные ими фермерам солнечные панели, хотя «среднерыночная» цена за них была немного ниже, что собственно и посчитали ущербом для госбюджета.

**Неэффективное использование госбюджета – это исключительно ответственность госслужащих, а не предпринимателей, если не доказана их преступная связь с госслужащими. Такая практика нарушает права предпринимателей и конституционные принципы свободы предпринимательства, подменяя гражданско-правовые механизмы уголовным преследованием.**

Другим показательным кейсом стало дело предпринимателя **Д. Квиташа**, который в результате незаконного уголовного преследования провел под стражей более 2-х лет. По итогам рассмотрения его обращения Бизнес-омбудсмен направил обращение Генеральному Прокурору, указав на грубые нарушения уголовного, уголовно-процессуального и конституционного законодательства. В ходе судебного разбирательства предприниматель был оправдан по большинству эпизодов, а по оставшимся освобожден от уголовной ответственности в связи с истечением срока давности. Вместе с тем, УЗПП отметил, что само длительное содержание под стражей при отсутствии доказанного состава преступления является недопустимым и свидетельствует о системных сбоях в механизмах прокурорского надзора и судебного контроля.

В своем обращении Бизнес-омбудсмен поставил вопрос о персональной ответственности должностных лиц следственных, надзорных и судебных органов, допустивших незаконное преследование предпринимателя.

Против руководителей **ТОО «Qaz Loc Service»** и партнерских компаний было возбуждено дело по ст. 189 ч. 4 п. 2 УК РК (*присвоение или растрата вверенного чужого имущества в особо крупном размере*) в связи с исполнением договора поставки запчастей для железнодорожной техники. За весь гарантийный период заказчик («Богатырь Комир») не предъявил ни одной претензии. Более того, **инициатива возбуждения дела исходила не от потерпевшей стороны.** Орган экономических расследований сам принял решение возбудить дело, несмотря на отсутствие жалоб со стороны заказчика.

Аппаратом УЗПП выявлены следующие нарушения при возбуждении и расследовании уголовного дела по ст. 189 ч. 4 п. 2 УК РК:

- незаконное вовлечение руководителей компаний в уголовное преследование по эпизодам, которые имеют исключительно гражданско-правовой характер и урегулированы действующими договорами поставки с подтвержденной приемкой товара и отсутствием претензий;

- повторное возбуждение уголовного дела без наличия новых юридически значимых обстоятельств, вопреки ранее вынесенному постановлению о прекращении расследования за отсутствием состава преступления;

- использование экспертных заключений, выполненных без утвержденных методик, замеров, испытаний и технических расчётов, с произвольным восстановлением состояния поставленных запасных частей после длительной эксплуатации и сопоставлением их с рыночной стоимостью металлолома, что нарушает требования ст. 79 УПК РК;

- формирование «ущерба» в размере 123 095 670 тенге на основании недостоверных и неподтверждённых данных; применение ст. 189 УК РК *при отсутствии противоправного изъятия имущества, безвозмездности и умысла на хищение;*

- игнорирование принципов единообразия и стабильности правоприменительной практики, что создает опасный прецедент необоснованного уголовного давления на предпринимательскую деятельность.

Все указанные действия свидетельствуют о признаках превышения должностных полномочий, процессуальной недобросовестности и подмены гражданско-правовых способов защиты уголовным преследованием.

*На основании чего направлено письмо в Генеральную прокуратуру, которое находится на рассмотрении.*

**Мукшаев С.А.** (расследует ДКНБ г. Алматы): уголовное дело было возбуждено на основе гражданско-правовых отношений с игнорированием судебных решений, создавая условия для рейдерского захвата права недропользования на нефтяное месторождение.

Аппаратом УЗПП выявлены многочисленные нарушения, выразившиеся в незаконном вовлечении предпринимателя Мукшаева С.А. в уголовное преследование по эпизодам, к которым он не имел ни юридического, ни фактического отношения, несмотря на наличие доказательств гражданско-правового характера, подтвержденных вступившими в законную силу судебными актами.

Допущены грубые процессуальные нарушения:

- заведомо несоразмерное применение мер пресечения в виде заочного содержания под стражей и объявления в международный розыск;
- распространение уголовной ответственности на действия третьих лиц, что противоречит принципам личной вины и законности;
- формальный подход со стороны органов Генеральной прокуратуры, выразившийся в пересказе позиции следствия без самостоятельной оценки фактических обстоятельств дела.

Указанные действия создают признаки незаконного уголовного преследования, превышения полномочий, нарушения принципов объективности, законности и прав предпринимателя, а также подрывают доверие к институтам защиты бизнеса и верховенству закона.

В связи с чем, Аппаратом Бизнес-омбудсмена направлено письмо в Генеральную прокуратуру для проведения проверки и принятия мер по устранению нарушений законности. Однако, согласно ответу, следует, что в отношении Мукшаева С.А. и других привлекаемых лиц уголовное дело возбуждено якобы обоснованно, по факту хищения денежных средств АО «Народный банк Казахстана» в размере 15,5 млрд тенге и ТОО «Premium Services» в размере 3,5 млрд тенге, а также в связи с тем, что Мукшаев С.А. якобы скрывается от следствия, он объявлен в международный розыск. На самом деле Мукшаев С.А. никак не связан с указанными средствами, не заключал договоров с этими субъектами и не получал от них денежных средств, что легко проверяется и подтверждается. Фактически уголовное преследование используется для рейдерского захвата нефтяной компании Мукшаева С.А. При этом, правоохранительные и надзорные органы не обеспечивают законную защиту его прав.

*В настоящее время уголовное дело продолжает расследоваться, права предпринимателя остаются незащищенными.*

Установлена системная проблема, с которой массово сталкиваются застройщики г. Астаны: просматривается устойчивая последовательность действий, приводящая к фактическому **изъятию строящихся объектов** через необоснованное **административное давление** на застройщиков и инициирование впоследствии против них **уголовных дел**, что приводит к утрате предпринимателями контроля над проектами ЖК. С такими фактами административного давления столкнулись

застройщики **Гладкова Е.П., Горленко Д.В. и Токаев Т.Т.** (ЖК «Оазис»).

То есть, просматривается **схема, при которой создаваемые акиматом административные барьеры и манипуляции разрешительной документацией** тесно сочетаются с **активным участием силовых структур** и молчаливым потаканием прокуратуры. Сначала не выдаются последующие очередные разрешения на продолжение стройки, потом инспирируется массовое возмущение дольщиков задержкой строительства, что приводит к возбуждению уголовных дел с целью лишения предпринимателей контроля над проектами.

Аппаратом Бизнес-омбудсмена выявлены нарушения, выразившиеся в **регистрации уголовных дел при отсутствии объективных данных о наличии ущерба и события преступления**, а также игнорировании требований учета НДС, фактических объемов выполненных работ и реальных затрат. Допущены существенные методические и процессуальные нарушения при проведении судебных экспертиз с несоблюдением требований ст. 283 УПК и Закона «О судебно-экспертной деятельности». При этом, по ходатайствам стороны защиты необоснованно отказано в назначении повторных и комиссионных экспертиз, проведение которых было необходимо для обеспечения полноты и объективности расследования в соответствии со ст. 24 УПК.

Масштаб происходящего формирует признаки опасной практики, воспринимаемой бизнес-сообществом как организованная преступная группа с использованием принудительной силы государства для давления на бизнес с преступным мотивом незаконного передела собственности - коммерческих площадей, земельных участков и предполагаемой прибыли от реализации ЖК и вложенных средств застройщиков. По оценке арестованных предпринимателей, при отсутствии своевременного вмешательства существует риск фактического перераспределения активов в пользу этой ОПГ, связанной с госорганами.

**Аппаратом УЗПП направлено письмо в Генеральную прокуратуру для принятия мер и устранения нарушений.** Однако, согласно ответа уголовное дело возбуждено обоснованно, факты нарушений не установлены. В настоящее время уголовное дело завершено и находится на стадии ознакомления, по результатам которого будет решен вопрос о направлении дела в суд для рассмотрения по существу.

*Таким образом, права предпринимателей не защищены.*

**Анализ данных кейсов позволил Бизнес-омбудсмену обозначить более широкую системную проблему - устойчивый обвинительный уклон в уголовном судопроизводстве, включая дела экономической направленности. Несмотря на внедрение трехзвенной модели уголовного процесса, фактическая практика характеризуется крайне низкой долей оправдательных приговоров, что ставит под сомнение эффективность механизмов сдержек и противовесов в правоохранительном процессе. По мнению Бизнес-омбудсмена, неформальное согласование и общая ориентация правоохранительных, надзорных и судебных органов на**

**обвинительный приговор с автоматическим по законодательству обжалованием только оправдательных необоснованных приговоров, исключая необоснованные обвинительные, создают ситуацию, при которой предприниматель оказывается заведомо обреченным и уязвимым участником процесса.**

**2.3.3. Защита от необоснованного вмешательства госорганов в предпринимательскую деятельность и иные гражданские сделки.**

**Неожиданный протест Генеральной прокуратуры инициировал пересмотр судебных актов спустя почти 22 года после заключения сделки.** В итоге судебное решение Верховного суда по этому протесту Генеральной прокуратуры было пересмотрено и договор купли-продажи между ТОО «БИКО» и ОО «Казахское общество слепых» (КОС) был признан недействительным.

При этом, Генеральная прокуратура за полгода до этого указывала, что отсутствует процессуальная возможность для рассмотрения ходатайства ОО «КОС» и что данный спор не относится к категории дел, по которым она вправе опротестовывать судебные акты по ходатайству сторон. Кроме того, в протесте Генеральной прокуратуры были указаны обстоятельства, которые не заявлялись в суде сторонами спора и были просто воспроизведены в новых решениях Верховного Суда.

Бизнес-омбудсмен обратил внимание на нарушение принципа правовой определенности, в частности на истечение срока исковой давности и возложение излишней ответственности за хищения бывшего первого руководителя КОС, уже взысканной с него в пользу КОС, на третью сторону в лице добросовестного приобретателя (ТОО «БИКО»), что составляет необоснованное обогащение для КОС и прямую угрозу для инвестиционного климата.

В этой связи, Бизнес-омбудсменом было **направлено письмо в Генеральную прокуратуру** с просьбой о принятии мер и разъяснении принесенного протеста, по результатам рассмотрения которого был получен ответ с простой констатацией того, что протест признан обоснованным, рассмотрен судом и имеет юридическую силу.

**На сегодняшний день ТОО «БИКО» намеревается оспорить постановление Кассационного суда.**

**Иск прокуратуры г. Алматы о недействительности приватизации доли в ТОО «АҚ Тәртіп».** В 2025 году природоохранная прокуратура г. Алматы без инициативы Акимата и без достаточных правовых оснований инициировала судебные иски относительно законности приватизации акций ТОО «АҚ Тәртіп», **оспаривая сделку 8-милетней давности.**

УЗПП подал обращение о необходимости проверки законности действий прокуратуры и восстановления прав инвестора.

Установлено, что незаконное вмешательство прокуратуры г. Алматы выразилось в систематическом и непоследовательном инициировании

судебных исков в отношении данного ТОО, направленных на оспаривание законно проведенной приватизационной сделки 2017 года, проведенной по инициативе государственных органов. Действия прокуратуры не имели правовых оснований, что неоднократно подтверждалось судами, которые признавали добросовестность приобретателя и отказывали в удовлетворении требований государственных органов.

Прокуратура города в интересах государства не только поставила под сомнение результаты независимой оценки приватизируемой доли по заказу Акимата, но инициировала также дополнительные иски по отмене перерегистрации АО в ТОО и по выплате дивидендов за все прошедшие годы, за которые не было никаких решений ТОО об их выплате в силу реинвестирования всей прибыли в развитие предприятия.

Недопустимо по истечении срока давности отменять правомерные сделки частных инвесторов по добросовестному приобретению акций госпредприятий в рамках объявленной приватизации. Предприниматель приобрел активы по установленной государством цене и создал успешный бизнес, вложил в покупку акций более 200 млн. тенге и более 7 млрд. тенге в оборудование и технику предприятия, работал без замечаний акимата и потребителей. На сегодня бизнес готов вернуть акции обратно согласно решению суда о недействительности сделки, но государство не собирается возвращать деньги пока не получит дивидендов за прошедшие годы, хотя никакого распределения прибыли на дивиденды предприятия не принимало вообще. Это явно негативный сигнал для инвестклимата противоречит новой экономической политике Главы государства по либерализации экономики.

В этой связи, Бизнес-омбудсменом направлено письмо в Генеральную прокуратуру с просьбой провести проверку и принять меры для устранения нарушений закона. Однако, вопрос надлежащим образом не рассмотрен и был перенаправлен в акимат г. Алматы, который дал ответ о том, что нарушений в действиях прокуратуры не установлены. Аппарат УЗПП опасается, что по результатам данного судебного производства будет инициирован вопрос о возврате проданной государственной доли в доход государства, т.е. без возврата или возмещения предпринимателю уплаченных за эту долю денежных средств.

***Права предпринимателя на текущий момент защищены лишь частично, так как вышло судебное решение о законности перерегистрации АО в ТОО, но не более того.***

#### **2.3.4. Неудавшаяся защита иностранных инвесторов. Малайзийская компания ТОО «King Development» и АО «Қазақстан Ғарыш Сапары».**

Малайзийская компания ТОО «King Development» проигрывает суд АО «Қазақстан Ғарыш Сапары». Проект, стартовавший в 2018 году, предусматривал реализацию масштабного инвестиционного строительства на участке площадью 14,5 га в г.Астане с общим объемом инвестиций 96 млрд тенге. К моменту возникновения конфликта инвестором построены жилые комплексы и международная школа Tamos Space School, реализованная в партнерстве с ведущими мировыми

образовательными институтами. Существенные средства были инвестором направлены на инженерную инфраструктуру, обеспечивающую подключение объектов к городским сетям, что резко повысило стоимость земли, выданной инвестору под проект.

Одностороннее расторжение инвестиционного контракта в 2024 году поставило под угрозу проект стоимостью 96 млрд тенге. В 2025 году Бизнес-омбудсмен привлёк внимание государственных органов и СМИ, обратившись в Генеральную прокуратуру с просьбой проверить законность расторжения и вмешательства квазигосударственной компании.

АО «Казахстан Фарыш Сапары» нарушило инвестиционные обязательства, односторонне расторгнув инвестиционный контракт с ТОО «King Development» без согласования с Генеральной прокуратурой и Инвестиционным штабом, как это предписано в Указе Президента и решениями Совета по привлечению инвестиций. Это решение было необоснованным результатом административного давления на компанию и игнорировало установленный порядок расторжения контрактов с зарубежными инвесторами, нарушало принцип правовой определенности, несмотря на добросовестное выполнение инвестором своих обязательств, приостановку работ только по уважительным причинам и отсутствие выявленных уполномоченными органами нарушений.

*Единственное нарушение со стороны предпринимателя заключалось лишь в том, что арендная плата за земельный участок была по недоразумению бухгалтера просрочена на 1 месяц. Она была полностью выплачена инвестором до уведомления о расторжении и составляла всего 720 435 тенге, тогда как объем уже вложенных инвестиций составлял 20 млрд тенге.*

Аппарат Бизнес-омбудсмана сделал представление в курирующее Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности (МЦРИАП), Генеральную прокуратуру на предмет того, что действия АО «Казахстан Фарыш Сапары» противоречат политике Главы государства по привлечению иностранных инвестиций. Более того, ранее Прокуратурой г. Астаны по итогам рассмотрения обращения «King Development» в адрес министра было внесено представление об устранении нарушений законности, которое не было рассмотрено по существу.

Действия государственных органов, несмотря на формальную правоту, противоречили по существу государственной политике по привлечению иностранных инвестиций, нарушили законные права бизнеса по существу и поставили под угрозу стабильность предприятия. Тем не менее, **инвестиционный контракт между ТОО «King Development» и АО «Казахстан Фарыш Сапары» был расторгнут.** *Права предпринимателя не были защищены.*

## **2.4. Досудебное обжалование налоговых и таможенных решений**

**Апелляционная комиссия по налоговым спорам.** *Налоговая сфера остается критической зоной для предпринимателей. Основные*

проблемы включают закрытость СУР, непрозрачное определение среднерыночных цен и частые внеплановые проверки без оснований. Тем не менее досудебное обжалование позволяет достигать положительных результатов: доказательство законности операций, корректная подготовка апелляций и кассаций, снижение претензий и штрафов. Этот инструмент подтверждает, что защита прав предпринимателей может быть эффективной без прямого обращения в суд, если применяется системно и профессионально.

В 1-ом полугодии 2025 года Апелляционной комиссией Министерства финансов проведено **45 заседаний**, на которых рассмотрено **245 жалоб** на сумму **325,2 млрд тенге**. НПП «Атамекен» при частичной поддержке УЗПП представляла интересы предпринимателей по **192 жалобам** на сумму **312,2 млрд тенге**.

По итогам рассмотрения отменены уведомления налоговых органов по **64 жалобам** на сумму **161,3 млрд тенге**, что составляет более половины оспариваемой суммы. Наибольшая доля решений в пользу бизнеса пришлась на **вопросы возврата НДС и методологические споры по доначислениям**.

Удельный вес в пользу бизнеса по количеству жалоб	В пользу бизнеса в разрезе вопросов обжалования
40,6%	вопросы методологии (28 из 69 жалоб)
44,7%	НДС, подлежащий к возврату (17 из 38 жалоб)
22,4%	сделки с «неблагонадежными» контрагентами (19 из 85 жалоб)

Принятые решения позволили **отменить необоснованные доначисления по КПН и НДС**, незаконные исключения расходов из вычетов, неправомерные отказы в возврате НДС, а также случаи расширительного толкования норм налогового законодательства.

Удельный вес в пользу бизнеса по сумме обжалования	В пользу бизнеса в разрезе вопросов обжалования
68,4%	отмена доначислений по методологическим вопросам (147 007,5 млн.тенге)
13,1%	отмена незаконных отказов в возврате превышения по НДС (11 475,6 млн.тенге)
28,8%	отмена незаконной квалификации контрагентов неблагонадежными (2 830,7 млн.тенге)

**Досудебная защита в таможенной сфере.** Таможенные проверки, проводимые органами государственных доходов спустя 3–5 лет после ввоза товаров, остаются **одной из наиболее проблемных зон** для предпринимателей, создавая высокий уровень правовой неопределенности и финансовых рисков.

Анализ жалоб, рассмотренных комиссией, показывает **устойчивое повторение одних и тех же нарушений**. Основная проблема -

**неправомерный пересмотр таможенной стоимости товаров**, оформленных по методу стоимости сделки. Практически каждая вторая жалоба предпринимателей связана именно с этим основанием, **при отсутствии предусмотренных законом условий для отказа в применении данного метода**. Аналогичный формализм применяется и при классификации товаров, когда используются более налогооблагаемые коды ТН ВЭД.

**Цифровые показатели:**

- рассмотрено **20 жалоб** (на 43 меньше, чем в 2024 году);
- общая сумма споров — **5,9 млрд тенге** (на 2,6 млрд тенге больше, чем в 2024 году);
- решения в пользу бизнеса — **8 жалоб** (40%);
- оспорено - **2,9 млрд тенге** (49%).

*Досудебные механизмы в таможенной сфере остаются недостаточно эффективными.*

*Так, в качестве показательного кейса можно привести пример, когда компании столкнулись с переклассификацией медицинских изделий в обычные осветительные приборы, несмотря на регистрационные удостоверения Министерства здравоохранения. Это привело к доначислению таможенных платежей и пеней на сумму свыше 246 млн тенге.*

*Досудебное обжалование не восстановило права бизнеса и только судебное разбирательство позволило **признать действия органов государственных доходов незаконными и отменить доначисления**, что указывает на необходимость усиления качества досудебного рассмотрения и реального учета доказательств.*

## **2.5. Содействие улучшению процедур возврата НДС экспортерам**

27 ноября 2025 года был подписан **Меморандум о взаимном сотрудничестве между УЗПП и Центром поддержки цифрового правительства» МЦРИАП (ЦПЦП)**, направленный на повышение прозрачности и эффективности процедур возврата НДС экспортерам. Меморандум предусматривает:

- реинжиниринг бизнес-процессов возврата НДС;
- устранение системных проблем и административных барьеров;
- развитие консультативной и информационной поддержки предпринимателей;
- внедрение прозрачных и публичных механизмов, сокращающих бюрократию.

Бизнес-омбудсмен подчеркнул необходимость законодательного закрепления приоритетности возврата НДС экспортерам прежде всего из обрабатывающей промышленности, чтобы цифровизация процедур была действительно эффективной и снижала кассовые разрывы.

### **Итоги и системные выводы**

1. Практика незаконных налоговых проверок и закрытость критериев СУР требуют корректировки в целях повышения прозрачности и предсказуемости налогообложения.

2. Гражданско-правовые споры с государственными органами не должны использоваться как основание для уголовного преследования предпринимателей.

3. Государственное вмешательство в частные сделки и инвестиционные контракты подрывает доверие к правовой системе и снижает инвестиционную привлекательность страны.

4. Защита прав предпринимателей и инвесторов требует активного прокурорского надзора и участия УЗПП в этом надзоре для предотвращения злоупотреблений и восстановления справедливости.

5. Цифровизация и законодательные меры, направленные на прозрачность процессов, являются ключевыми инструментами для создания безопасной и предсказуемой среды ведения бизнеса.

### III. СИСТЕМНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В 2025 году институт Бизнес-омбудсмена сформировал **повестку системных реформ в сфере защиты предпринимательства** и выступил активным субъектом формирования государственной политики в отношении бизнеса.

В результате прямого диалога с Администрацией Президента, Правительством, Парламентом, Генеральной прокуратурой, МВД, Конституционным и Верховным судами поставлены и выведены на уровень государственных решений системные проблемы уголовного преследования бизнеса - подмена гражданско-правовых споров уголовными делами с практикой необоснованных арестов предпринимателей и применение норм об организованной преступности к коммерческим организациям. Приняты конкретные меры по усилению ведомственного контроля и пересмотру резонансных дел, что стало практическим шагом к снижению рисков необоснованной криминализации предпринимательской деятельности.

Бизнес-омбудсмен инициировал формирование новой архитектуры защиты бизнеса - от стратегических институциональных решений до точечной корректировки регулирования предпринимательства. Их реализация направлена на закрепление устойчивых правовых гарантий предпринимательства, а также на представление государства в роли предсказуемого и ответственного регулятора.

#### 3.1. Совершенствование налогового администрирования

В рамках стратегического курса на создание рыночно-ориентированной и предсказуемой деловой среды Бизнес-омбудсмен был вынужден участвовать в корректировке хода реформы налогового администрирования. Несмотря на то, что ключевым партнером Правительства в части защиты интересов бизнеса при подготовке и принятии нового Налогового кодекса выступает НПП «Атамекен», УЗПП обратил внимание Общественной палаты Мажилиса, Председателя Сената Парламента и Главы государства на **нарушение правовых принципов по 5-ти позициям нового Налогового кодекса**.

В частности, речь шла о неправомерности: 1) ретроспективного перерасчета социальных вычетов по ИПН, несмотря на то, что закон обратной силы не имеет; 2) предоплаты НДС, несмотря на то, что доход не только не получен, но и еще даже и не заработан без выставления счета за поставку; 3) признания недействительными сделок без административного процесса проверки факта поставок по ним; 4) отмены предприятий посредством признания их регистрации недействительной без гражданского процесса их ликвидации и соответственно без взыскания с них задолженности, прежде всего - по налогам; а также 5) запрета субъектам ОУР при расчете налогооблагаемой прибыли брать на налоговые вычеты реальные расходы от субъектов СНР.

Эта работа была проделана для достижения **баланса фискальных интересов государства с правами предпринимательства** и была

направлена на устранение таких системных угроз, как неправомерное усиление давления на бизнес, подрыв доверия субъектов МСБ к государственному регулированию и соответственно снижение инвестиционной привлекательности экономики страны.

**Выявленные проблемы: риски фискального давления и нестабильности.** Мониторинг обращений предпринимателей и анализ проекта Налогового кодекса выявил критические риски: ретроспективное налогообложение, неправомерно расширенное блокирование электронных счетов-фактур всего предпринимательства (автоматизированная система «Е-Тамға» с предоплатой НДС), ограничение СНР для МСБ, а также барьеры для кооперации между малым и крупным бизнесом через запрет налоговых вычетов при сделках с субъектами СНР на упрощенной декларации. Факты подтверждают, что в 2023-2025 годах зарегистрировано более 500 обращений от бизнеса, где подобные нормы приводили бы к дополнительным нагрузкам в миллиарды тенге, параличу операций и потере тысяч рабочих мест (данные из отчетов НПП «Атамекен» и запросов депутатов Мажилуса).

Например, первоначальный проект предполагал запрет СНР для 1100 кодов ОКЭД, что затронуло бы свыше 70% малых предприятий, а ретроспективный перерасчет ИПН по социальным вычетам нарушал конституционный принцип недопустимости обратной силы закона при ухудшении положения, создавая опасный прецедент и подрывая правовую определенность. На фоне планируемого повышения ставки НДС до 20%, которое угрожало ростом инфляции и снижением конкурентоспособности бизнеса, а снижения порога регистрации по НДС с 20 000 МРП (около 78,6 млн тенге в 2025 году) до 10 000 МРП (около 40 млн. тенге), эти меры могли бы увеличить административную нагрузку на МСП.

Бизнес-омбудсмен неоднократно подчеркивал, что такие меры, как предоплата НДС, в применении ко всем субъектам предпринимательства противоречат базовым правовым принципам и затормозят экономический рост, особенно для «стартапов» и МСП, где задержки платежей (например, в здравоохранении по ГОБМП и ОСМС) достигают нескольких месяцев.

Для него также было несомненно, что узаконенное в новом Налоговом кодексе право налоговых органов подавать частные иски по отмене сделок, без какого-либо административного акта проверки факта поставок по ним, в принципе противоречат правовым принципам, так как взыскание налогов это публичное право государства и должно осуществляться в рамках административной юстиции, а не подаваться как частное гражданское требование со стороны третьего, т.е. не имеющего отношения к сделкам предпринимателей лица.

Если же говорить об узаконенном там же праве налоговых органов признавать целые предприятия, работавшие порой десятки лет, недействительными путем отмены их регистрации без какого-либо гражданского процесса их ликвидации, то это также противоречит фундаментальным принципам не только гражданского права, но и в целом конституционного. Отмененные таким образом предприятия освобождаются от взыскания с них финансовых обязательств перед их контрагентами, штатными сотрудниками и даже перед государством

(в части неуплаченных налогов). То есть, это не только нарушает права требований всех указанных лиц, но и прекращает процесс взыскания налогов с недобросовестного налогоплательщика, перелагая ответственность по налоговым недоимкам с него на совершенно другое лицо – добросовестного налогоплательщика, который уплатил уже все положенные налоги как ему, так и государству.

**Проделанная работа.** Бизнес-омбудсмен в тесном взаимодействии с Общественной палатой Мажилиса, Сенатом Парламента РК, НПП «Атамекен», отраслевыми ассоциациями и своими общественными представителями провел комплексную кампанию по корректировке применения данных норм. Сенат стал основной площадкой институционального диалога, обеспечив корректировку законодательства с учетом принципов правовой определенности, соразмерности и защиты бизнеса. Он сыграл ведущую роль, его инициативы и обращения напрямую повлияли на результат.

### **Достигнутые компромиссы**

**Ретроспективное налогообложение**, а именно перерасчет ИПН по социальным вычетам при расчете КПН, было исключено из законопроекта решением Сената от 15 сентября 2025 года. Кроме того, этим решением по ИПН дополнен перечень необлагаемых доходов (ОПВР, материальная выгода для иностранных специалистов, ОПВ за счет агента) и уточнены порядки применения вычетов.

**Применение предоплаты НДС с блокировкой ЭСФ, отмены сделок без административной проверки и признания регистрации предприятий недействительной без их ликвидации** были ограничены лишь одной категорией рискованных налогоплательщиков (только при отзыве ЭСФ самим предприятием из-за неподтвержденной поставки). Бизнес-омбудсмен публично обратился в КГД МФ РК с рекомендациями по корректировке данных проблем, что привело к сужению круга налогоплательщиков, попадающих под автоматизированный контроль ЭСФ, до одной категории, самостоятельно отозвавших ЭСФ по уведомлению КГД. Теперь в рамках автоматизированного контроля ЭСФ «Е-Тамға» и сопоставительного контроля такие меры будут ограничены лишь случаями инициированного налогоплательщиком отзыва ЭСФ, что защитит добросовестные компании от необоснованных претензий через существующие процедуры проверок и надзора.

Хотя данное ограничение было произведено лишь на уровне подзаконного НПА Министерства финансов и у регулятора всё ещё остается узаконенное новым налоговым кодексом право отменить свой подзаконный акт с тем, чтобы и далее признавать сделки и предприятия недействительными в рамках гражданских исков налоговых органов, данная мера резко снизила напряжение в настроениях бизнеса и его веру в то, что предпринимательская деятельность не будет блокирована и ее вкладу в экономический рост ВВП ничто не угрожает.

**Корректировка ставки НДС и порога.** Бизнес-омбудсмен содействовал НПП «Атамекен» и всему бизнес-сообществу

в отношении того, что ставка НДС была снижена с планируемых 20% до 16%, а порог регистрации по НДС сохранен на уровне, минимизирующем нагрузку на МСП (хотя и снижен в итоге до 10 000 МРП, более 40 млн.т.). Для медикаментов и услуг введена пониженная ставка 5% в 2026 году с повышением до 10% в 2027 году.

**Регулирование СНР.** Утверждено постановление Правительства о перечне видов деятельности, где запрещено применение СНР на основе упрощенной декларации (44 укрупненные категории, детализированные в 185 кодах ОКЭД вместо первоначальных 1100). Это адресно ограничило режим в чувствительных секторах с высокой маржинальностью и фискальными рисками, сохранив его для основной массы малого бизнеса (торговля, услуги населению), и предотвратило уход в теневую экономику.

Количество СНР сокращено до 3-х: для самозанятых, фермерства (КФХ) и упрощенная декларация.

Бизнес-омбудсмен поддержал НПП «Атамекен» в сохранении запрета СНР только для рискованных видов деятельности.

## Результаты

Благодаря тому, что Глава государства обратил внимание на данные проблемы в налоговом администрировании, Правительством были приняты оперативные меры по смягчению негативных последствий внедрения необходимой налоговой реформы, благодаря чему число необоснованных налоговых претензий сократилось на 35% в 2025 году (по данным НПП «Атамекен»), была сохранена устойчивость бизнес-среды, внесена некоторая правовая определенность и доверие к системе государственного регулирования, с экономическим эффектом в миллиарды тенге за счет минимизации нагрузок и стимулирования кооперации.

Кроме того, по итогам рабочих встреч (например, 1 августа 2025 года с Председателем Комитета развития МСБ НПП «Атамекен») Бизнес-омбудсмен решил содействовать решению системных проблем, таких как непрозрачный камеральный контроль и технические сбои в системах ОГД.

**Общественный запрос на отмену запрета на вычеты.** Несмотря на все эти достижения, остаются риски относительно последнего поднятого УЗПП, но до сих пор нерешенного вопроса, касающегося правовых принципов – дискриминационного для малого бизнеса ограничения по налоговым вычетам для субъектов ОУР при сделках с субъектами СНР (более 70% малых предприятий на упрощенных режимах), что создает барьеры для кооперации между малым и крупным бизнесом, повышает себестоимость, усиливает инфляционное давление и приводит к двойному налогообложению (субъекты СНР платят 4% с оборота, включая налог на прибыль, а покупатели на ОУР лишаются расходного вычета).

Бизнес-омбудсмен в обращениях от 9 октября 2025 года к Заместителю Премьер-министра-Министру национальной экономики, от 17 ноября 2025 года к Председателю Сената и от 2 декабря к Главе государства предложил корректировку этой нормы: **ввести отлагательный порядок на 18 месяцев**, ограничить вычеты только между связанными сторонами, применить риск-ориентированный контроль, сократить предельную сумму для СНР и установить 8% ставку для СНР при работе с ОУР. Эти инициативы учитывают международную практику, где запрет на вычеты между налоговыми режимами, как и любая иная дискриминация малого бизнеса, отсутствует.

### **3.2. Правовая поддержка Конституционным Судом позиции УЗПП по защите бизнеса от обвинений в ОПГ**

Учитывая установку Главы государства на декриминализацию экономических правонарушений, а также на освобождение предпринимательства от неправомерного давления госорганов в целом, одной из **наиболее острых системных проблем оставалось необоснованно широкое применение квалификации «ОПГ» к экономическим правонарушениям предпринимателей на основании того, что организационные структуры их предприятий соответствовали таким признакам ОПГ как иерархичность, устойчивость и иным формам корпоративной организованности.**

В последние десятилетия сложилась крайне негативная судебная практика необоснованного привлечения предпринимателей к уголовной ответственности по статье 262 Уголовного кодекса об организованной преступности на фоне размытого определения понятия ОПГ по п.24 ст.3 УК РК.

Поэтому 29 мая 2025 года УЗПП принял участие в круглом столе **«Проблемные вопросы судебной практики рассмотрения дел об уголовных правонарушениях в сфере экономической деятельности»**, организованном Коллегией адвокатов на площадке Верховного Суда. В своём выступлении он особое внимание уделил **постановлению Верховного Суда от 2001 года, касающемуся признаков ОПГ**. УЗПП указал на необходимость его совершенствования в части четкого разграничения между просто группами преступников по сговору и организованными преступными группами, а также уточнения признаков ОПГ, включая неформальность преступных иерархий.

Важным первым шагом на пути к полной победе в деле освобождения предпринимательства от обвинения в организованной преступности стало Нормативное постановление КС от 25 июня 2025 года № 72-НП (Постановление 72).

В основу пункта 5 Постановления 72 легла правовая позиция Бизнес-омбудсмента, которую он представил КС с целью устранения в Уголовном кодексе размытых формулировок в терминологическом разграничении понятий преступной группы, вооружённой преступной группы и ОПГ.

*На фоне фундаментальной неопределённости понятия ОПГ в нашем законодательстве указанные нормы права действительно допускают чрезмерно расширительное толкование признаков ОПГ и тем самым фактически приравнивают предпринимателей, совершивших*

*экономические правонарушения, к участникам ОПГ по формальным признакам организационных структур коммерческих предприятий.*

Поводом для изложения такой правозащитной позиции стало обращение в КС предпринимателя Жупказиева М.Д., осужденного на 9 лет за уход от налогов. УЗПП требовал проверить на соответствие Конституции часть 3 статьи 245 по уклонению от налогов в «преступной группе» и статью 262 УК о создании ОПГ, а также пункты 11 и 13 Нормативного постановления Верховного Суда от 21 июня 2001 года №2 (НПВС 2) «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за бандитизм и другие уголовные правонарушения, совершенные в соучастии», касающиеся признаков ОПГ.

Несмотря на то, что КС признал эти нормы права соответствующими Конституции, КС указал на то, что установленные статьей 262 УК признаки ОПГ во взаимосвязи с положениями пунктов 11 и 13 НПВС 2 создают риск такой правоприменительной практики, когда руководители и работники коммерческих организаций при отсутствии преступных умысла, мотива и цели могут быть привлечены к уголовной ответственности не только за совершение экономических правонарушений, но и за создание ОПГ, руководство ею или участие в ней.

КС подтвердил, что в следственной и судебной практике отсутствуют положения, позволяющие четко дифференцировать предпринимательские объединения, допустившие правонарушения в сфере хозяйственной деятельности, и преступные группы, созданные изначально в противоправных целях.

КС установил, что предпринимательская деятельность по своей природе сопряжена с экономическими рисками и возможными с ними нарушениями законодательства, что не всегда свидетельствует о наличии преступного умысла.

Приветствуя Постановление 72, Бизнес-омбудсмен посчитал его лишь первым шагом на пути к полному освобождению экономических правонарушений бизнеса от обвинений в ОПГ, так как оно **не могло, с учетом компетенции КС, разрешить во всей глубине проблему фундаментальной размытости определения ОПГ в законодательстве.**

Принятая Парламентом 6 часть ст.31 УК о том, что участники, менеджмент и иной персонал корпораций не могут быть признаны «преступной группой» только в силу организационно-штатной структуры за исключением случая заведомо преступной цели предприятия, также не разрешает этой проблемы. Обвинение бизнеса в ОПГ здесь ставится в зависимость от преступной цели вообще, а не от особой преступной цели по созданию ОПГ, и касается предприятия как юридического лица, а не физических лиц.

Поэтому КС напрямую рекомендовал **Правительству усовершенствовать уголовное законодательство с учетом правовых позиций КС, а Верховному Суду - обобщить судебную практику с целью определения четких критериев разграничения официальной деятельности персонала коммерческих организаций и противоправной деятельности ОПГ с учетом субъективных и объективных признаков состава преступления.**

В целях полноценной реализации этих рекомендаций КС Бизнес-омбудсмен направил письмо в Верховный Суд по актуализации их нормативного постановления для окончательного разрешения проблемы правовой неопределённости уголовного законодательства относительно чётких и довольно общеизвестных признаков ОПГ:

- профессиональный характер бандитской деятельности мафиозного типа с целью укоренения и расширения влияния в отраслях и на территориях (местного, регионального и республиканского уровня);

- нелегальный насильственный контроль над преступными, теневыми и иными видами бизнеса, включая легальные;

- систематическое извлечение незаконного дохода от рэкеты и иного силового вымогательства и/или принуждения бизнеса и граждан к преступному соучастничеству.

**К настоящему времени Бизнес-омбудсмен не получил ответа от Верховного Суда касательно необходимости поправок в его Нормативное постановление по признакам ОПГ.**

29 сентября 2025 года УЗПП направил Премьер-Министру свои предложения об изменениях в уголовное законодательство в части определения понятия «ОПГ».

Масштабность **произвола в уголовно-правовой оценке экономических правонарушений** бизнеса подтверждается Комитетом правовой статистики Генеральной прокуратуры. Органами расследования за 2023-2024 гг. по ст. 262 УК РК за отсутствием состава преступления прекращено 83% уголовных дел. Органами прокуратуры за период с 2020-2023 гг. по статьям 262 и 264 УК РК признак совершения преступления в составе «преступной группы» был исключен в 50% дел. Судами в период 2020-2023 гг. по совокупности статей 216 и 262 УК РК о выписке фиктивных счетов-фактур в составе «преступной группы» статья 262 УК РК была исключена в 47% случаев.

Анализ поступающих УЗПП обращений предпринимателей свидетельствует о том, что **статья 262 УК РК на практике используется как инструмент давления на бизнес** для признания предпринимателями вины по вменяемым им экономическим правонарушениям. Хотя еще в Послании Президента от 2023 года Главой государства было сказано, что «необходимо положить конец практике необоснованного уголовного преследования предпринимателей со стороны правоохранительных органов».

Учитывая правовые позиции КС РК, Бизнес-омбудсмен предложил Премьер-Министру разрешение данной проблемы путем закрепления общеизвестных признаков организованной преступности через определение понятия **ОПГ - неформальное объединение физических лиц, профессионально осуществляющее высокоорганизованную и устойчивую бандитскую деятельность по извлечению и легализации незаконных доходов от насильственного контроля над преступными, теневыми и иными видами бизнеса.**

Премьер-Министр оперативно отреагировал на законодательные предложения УЗПП тем, что **поручил их проработку всеми заинтересованными госорганами на межведомственном уровне под руководством Министерства внутренних дел.** Но все силовые и иные правоохранительные органы выработали единую позицию, представленную письмом МВД к Премьер-Министру и отклоняющую предложенное УЗПП определение понятия ОПГ.

*(Справочно. Обоснования ведомств.*

1) Генеральная прокуратура: есть немало опасных преступлений, не предполагающих насилия или оружия (например – кибермошенничество, банковские, цифровые и иные высокоинтеллектуальные преступления), поэтому при обвинении в создании ОПГ надо исходить из их специфики и обстоятельств дела. Но данное мнение не учитывает, что все эти преступления имеют уже по закону свои собственные, им только присущие определения, гипотезы, диспозиции и санкции, следовательно – без точного сущностного определения понятия ОПГ обвинение в создании ОПГ можно предъявить по любому виду систематических правонарушений. В то время как создание ОПГ предполагает отдельный вид преступления, так как её цель состоит в силовом захвате контроля под видом «защиты» над перечисленными выше специфическими видами преступного, теневого и иного бизнеса;

2) КНБ: конвенция ООН против транснациональной организованной преступности в ее определении по пункту а) статьи 2 не отражает признания насилия или оружия в качестве обязательных признаков ОПГ, кроме того, за бандитизм уже установлена уголовная ответственность. Данная позиция не учитывает того, что в этом конвенциональном определении ООН отражено то, что организованная преступность связана только с «серьезными» преступлениями, а также то, что в отличие от просто банды организованная преступность (ОПГ, преступная организация, преступное сообщество и т.п.) претендует на укоренение в отраслях, регионах и государстве с целью постоянного извлечения доходов от контроля над бизнесом, в связи чем в УК РК введена отдельная от бандитизма статья 262 по обвинению в создании ОПГ как преступной организации;

3) АФМ: понятие «преступная группа» по законодательству РК является родовым (базовым) для всех форм организованной преступности, поэтому понятие «организованная группа» входит в него как разновидность, наряду с бандой в качестве вооруженной разновидности «организованной группы». Данная точка зрения хорошо отражает фундаментальную размытость и терминологическую неопределенность в Уголовном кодексе понятий преступной и организованной групп. Нигде в законодательстве нет понятия «преступная группа», а есть только перечисление видов преступных групп. Соответственно, это предположение АФМ необоснованно. Но если даже предположить, что именно понятие преступной группы отграничивает организованную преступность от иных форм соучастия в преступлениях в качестве родового понятия для всех видов организованных преступных групп, то «организованная группа» (ОПГ) уже по названию никак не может быть лишь частью (видом) организованной группы как рода («преступная группа»). И уже тем более банда при этом не может быть одновременно и видом организованной группы (внутри «преступной группы») наряду с ОПГ, и подвидом «организованной группы» внутри ОПГ. Такая логическая таксономия просто немыслима. А что формально-логически не верно, то не может быть верно никак, в том числе и юридически. Правильнее было бы всё-таки выводить из нашего законодательства, что более общим признаком всех «преступных групп» является

их вооруженность для совершения более серьезных преступлений, угрожающих общественной безопасности, поэтому и банда как вооруженное формирование, и ОПГ как профессионально организованный вид банды являются видами «преступных групп», одно создание которых уже само по себе является специфическим преступлением без фактического совершения каких-либо иных преступлений.

4) МЮ: нормативное постановление Конституционного Суда уже исполнено тем, что 16 июля 2025 года Глава государства подписал Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оптимизации уголовного законодательства», направленный на защиту бизнеса от необоснованного уголовного преследования. Внесение этой поправки в ч. 6 ст. 31 УК РК устанавливает, что организационные структуры предприятия не могут быть приняты за признаки организованной преступности, если оно не было создано с преступной целью. Однако, данная поправка была инициирована в Мажилисе Парламента партией «Ак Жол» по просьбе УЗПП и НПП намного раньше Нормативного постановления КС о необходимости уточнения законодательства об ОПГ, т.е. не имеет к нему никакого отношения. Кроме того, данная поправка проблему не устранила, поскольку квалификация экономических правонарушений предпринимателей как ОПГ по-прежнему остаётся возможной без доказательства их осознанного участия в преступной группе, поскольку обвинение бизнеса в ОПГ в этой поправке увязана с преступной целью вообще вместо особой, специфической цели по созданию ОПГ и касается предприятия как юридического лица, а не физических лиц. Даже в случае факта преступной цели бизнеса нельзя квалифицировать его владельцев, руководство и сотрудников в качестве членов ОПГ, если не будет доказано их осознанное членство в профессиональной бандитской группировке, осуществляющей нелегальный насильственный контроль над их бизнесом. Даже вполне легальный бизнес может быть принужден ОПГ к преступному сотрудничеству).

Статистика и содержание обращений к УЗПП в 2025 году по данному поводу подтверждают, что данная проблема не разрешена и не могла быть разрешена. Вряде регионов сохраняется практика расширительного толкования признаков ОПГ при обвинении бизнеса в экономических правонарушениях.

Так, согласно статистическим данным, за 12 месяцев 2025 года зарегистрировано 125 уголовных дел по ст. 262 УК, что на 42% больше, чем за аналогичный период 2024 года (74 дела). Судами осуждено 81 лицо (в 2024 г. – 40), из них 7 в сфере предпринимательской деятельности (в 2024 г. – 6).

В адрес УЗПП продолжают поступать обращения бизнес-сообществ о фактах уголовного преследования по ст. 262 УК при отсутствии признаков преступного умысла по созданию ОПГ, что свидетельствует о сохранении систематического характера проблемы.

Наиболее показательный пример в **Мангистауской области**, где пять работников группы компаний (ТОО «Mangystau Oil Refining», ТОО «BatysNefteTrade», ТОО «Standart Petroleum», ТОО «АБ Флот»), занимающихся переработкой и транспортировкой нефтепродуктов, были осуждены за единичные случаи контрабанды и соответственно за участие в ОПГ. Но эти компании с высокой социально-экономической значимостью были зарегистрированы задолго до этих случаев контрабанды ещё в 2017 году, создали более 700 рабочих мест и уплатили свыше 15 млрд тенге налогов. Отсутствие доказательств по

специальному созданию ими этих предприятий с преступной целью вызывают серьёзные сомнения относительно корректности квалификации действий предпринимателей в составе ОПГ.

Продолжающаяся после принятия данной поправки практика обвинения бизнеса в ОПГ с целью давления на него формирует у предпринимателей обоснованную обеспокоенность, подавляет инициативу по реализации инвестиционных проектов, создаёт риски необоснованной криминализации хозяйственных отношений и наносит ущерб деловому климату страны.

Для исключения **необоснованной квалификации действий предпринимателей по ст. 262 УК РК** предлагается закрепить, что следующие признаки **не могут служить основанием для признания экономических правонарушений предпринимателей в группе лиц, совершенными в составе ОПГ:**

- простое соучастие в обычной группе преступников без признаков насильственного контроля, силового вымогательства или угрозы насилия;

- совершение экономических и иных правонарушений группой лиц по сговору или без него;

- экономические правонарушения владельцев, руководства и сотрудников предприятия, которые не являются осознанными участниками профессиональной бандитской группы.

Учитывая изложенное, **Главе государства необходимо поручить Парламенту и Правительству рассмотреть внесение предлагаемого УЗПП определения понятия ОПГ в уголовное законодательство, а Верховному суду и Генеральной прокуратуре - пересмотреть подходы к квалификации действий предпринимателей по признакам организованной преступности в соответствии с вновь предлагаемым, сущностным определением, обеспечив тем самым полноценную реализацию рекомендаций КС по данной проблеме.**

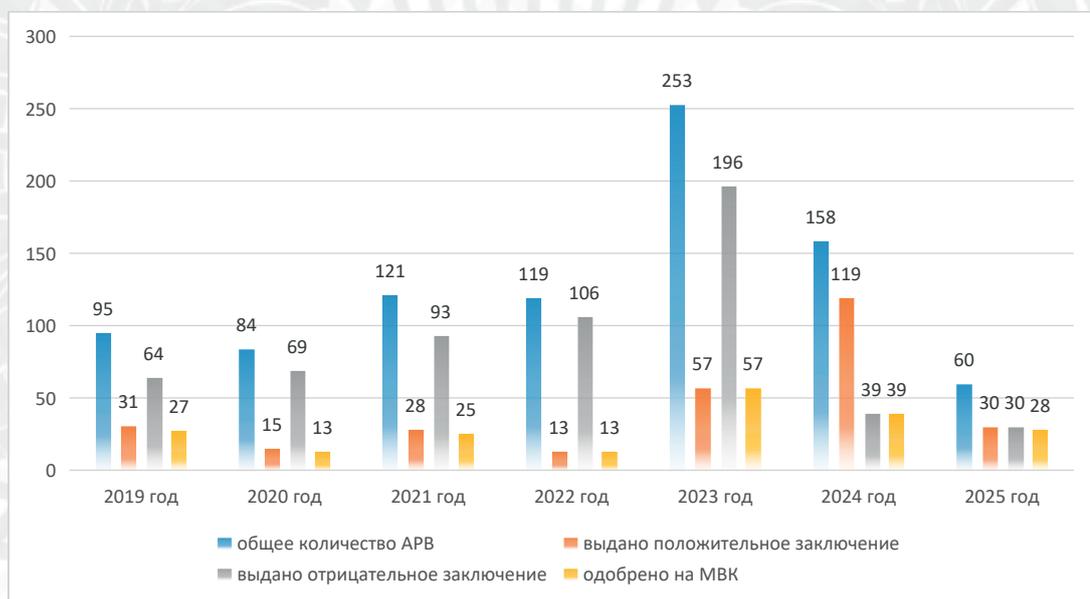
Реализация этих мер позволит четко различать обычные формы группового соучастия предпринимателей в экономических правонарушениях от ОПГ, контролируемых преступные, теневые и легальные виды бизнеса, создание которых уже само по себе является преступлением, так как угрожает общественной безопасности. Тем самым будет исключена практика автоматического приравнивания группы лиц по совершению экономического правонарушения к «преступной группе» и соответственно к ОПГ, как это часто происходит в следственных органах досудебного расследования.

Если из правоприменительной практики правоохранительных органов будет устранено произвольное обвинение бизнеса в ОПГ как излишнее и неправомерное средство давления на предпринимателей с целью вынудить их к признательным показаниям против себя по обычным экономическим правонарушениям, то это несомненно и существенно **снизит не только произвол силовых органов**, но риски участия граждан в предпринимательской деятельности на благо экономики страны.

### 3.3. Развитие института анализа регуляторного воздействия

Как известно, одним из ключевых инструментов, используемых при подготовке и принятии нормативных правовых актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность, является **институт АРВ** (*предварительная оценка последствий вводимых норм права для бизнеса и государства*), **внедренный с 2015 года**.

АРВ доказал свою эффективность. За последние семь лет **предотвращено более 597 попыток необоснованного введения новых требований** к предпринимателям, что составляет 67%, и одобрено на МВК только 23 % от всех рассмотренных инициатив. Это означает, что без АРВ значительная часть регуляторных решений оказала бы прямое негативное влияние на деловую среду, рост предпринимательства и экономическую активность.



Вместе с тем, действующее законодательство **не предусматривает обязательного проведения АРВ в отношении депутатских законопроектов и поправок**, в отличие от законодательных инициатив, вносимых Правительством. В правоприменительной практике это формирует институциональный разрыв, при котором посредством депутатских инициатив могут устанавливаться новые обязательные требования для бизнеса без оценки их социально-экономических последствий, без проведения общественных обсуждений и без учета позиции предпринимательского сообщества.

В последние годы прослеживается устойчивая и системная тенденция **к поэтапному выведению отдельных сфер регулирования из-под действия главы 7 Предпринимательского кодекса**. Из-под АРВ уже **исключены налоговое и таможенное регулирование**, выведены нормы **в области промышленной безопасности**, а также продолжается работа по возможному выводу сфер **охраны труда и окружающей среды**.

Подобные решения формируют риски постепенного размывания одного из ключевых механизмов регулирования предпринимательства, основанного на принципах доказательного, транспарентного и предсказуемого нормотворчества.

**Фактический отказ от проведения АРВ в налоговой сфере** не только привел к **появлению нового Налогового кодекса**, сопровождавшегося нарушениями процедур нормотворчества и соответственно общественным недовольством, но и стал нормативным прецедентом, который уже спровоцировал аналогичные процессы в других отраслях. В рамках реализации обозначенных Главой государства подходов к совершенствованию налогового администрирования и внедрению цифровых инструментов приоритетным является устранение ключевых вопросов, вызывающих обеспокоенность предпринимательского сообщества. Указанный ориентир усиливает вывод о том, что практика точечного отказа от проведения АРВ подрывает системность регуляторной политики и не соответствует курсу на предсказуемость и повышение качества нормотворчества.

В этой связи особую актуальность приобретает вопрос распространения процедуры АРВ на депутатские законодательные инициативы, предусматривающие регуляторную нагрузку на бизнес.

Соответствующее предложение ранее направлялось в Аппарат Мажилиса Парламента, Правительство и Министерство национальной экономики, однако на данном этапе не получило поддержки.

Вместе с тем, создание Центра регуляторного интеллекта при АСПиР (Центр), предусмотренное поручениями, изложенными в Послании Главы государства от 8 сентября 2025 года, **сформировало новые институциональные условия для практической реализации данного подхода**. Ключевая роль Центра заключается в обеспечении системности и предсказуемости нормотворческого процесса на основе понятных, обоснованных и действенных регуляторных решений.

В развитие обозначенных Главой государства поручений и с учетом запуска Центра соответствующий запрос был дополнительно направлен в адрес АСПиР с предложением рассмотреть возможность **внедрения механизмов АРВ в отношении депутатских законопроектов и поправок, предусматривающих регуляторную нагрузку на бизнес**. В этой логике включение депутатских законодательных инициатив в общий контур деятельности Центра представляется обоснованным и соответствует целям текущей регуляторной реформы и положениям Послания.

В ином случае вопрос распространения процедуры АРВ на депутатские законопроекты и поправки сохраняет актуальность и требует дальнейшего концептуального рассмотрения.

Возможными направлениями такой проработки могут являться следующие подходы:

- обязательное проведение АРВ депутатских законопроектов и поправок для регулирования предпринимательства по действующим процедурам в рамках заключения Правительства (со стороны МНЭ), но с условиями независимости от затягивания сроков проведения АРВ и преодоления отрицательного АРВ Правительства большинством голосов депутатов Мажилиса Парламента;

- обязательное проведение АРВ депутатских законопроектов и поправок аппаратом самого Мажилиса в рамках экономической экспертизы (создать для этого Отдел экономической экспертизы);

- обязательное проведение АРВ депутатских законопроектов и поправок силами независимого от Правительства экспертного сообщества (ассоциации или профильного органа), например - НПП «Атамекен» или АСПУР.

**Отсутствие качественной экспертизы законопроектов приводит к принятию правовых норм, не учитывающих реальные последствия в экономике. А между тем, АРВ должен быть не формальным инструментом, а реальным регуляторным фильтром, который обеспечивает предсказуемость и прозрачность государственных решений. Любая госполитика должна проходить анализ своих последствий.**

### **3.4. Инициатива Бизнес-омбудсмена о введении добровольной модели маркировки прослеживаемости товаров**

В 2025 году ряд бизнес-ассоциаций и представителей предпринимательского сообщества подняли системную проблему: **внедрение цифровой маркировки** и дальнейшее ускоренное расширение перечня товаров происходит в отсутствие **четких критериев и доказательств эффективности**, что противоречит принципам доказательной политики и создает риски роста административной нагрузки на бизнес без достижения заявленных целей.

Бизнес-омбудсмен рассматривает данный вопрос как показательный кейс противостояния между формально действующим регулированием и фактическими интересами развития легального предпринимательства.

#### **1. Неоднократные обращения от представителя Ассоциации импортеров и реализаторов обуви с просьбой о пересмотре порядка обязательной маркировки обувной продукции.**

Проблема заключается в нарушении уполномоченными органами процедур Предпринимательского кодекса **при сохранении обязательной маркировки обуви** (приказ МПС от 30 сентября 2021 года № 518). Несмотря на установленный в Реестре обязательных требований срок проведения анализа эффективности - 1 января 2025 года, регулирующий орган не выполнил обязательства своевременно, что в силу прямого требования статьи 83-1 Кодекса должно было повлечь автоматическое исключение акта из Реестра и последующую его отмену.

Последующая выдача Министерством национальной экономики **положительного заключения** в июне 2025 года на базе формальных данных, неподтверждающих реальную экономическую эффективность и игнорирующих отсутствие положительного эффекта, нарушает **принципы доказательного регулирования и законности** (статья 4 ПК РК). Данная ситуация сохраняет необоснованную административную нагрузку на бизнес в обход законодательных фильтров, подрывая доверие к регуляторной политике государства.

**2. 25 сентября 2025 года Бизнес-омбудсмен принял участие в организации и модерировании круглого стола с представителями производителей и импортёров лекарственных средств, БАДов, масложировой продукции, безалкогольных напитков, обувной и текстильной промышленности.**

Представители предпринимателей отметили наличие ряда нерешенных системных проблем, в том числе: **недостижение результатов от введения маркировки, отсутствие фискального эффекта, инфляционное давление** (рост затрат на внедрение и администрирование системы, отсутствие локального оборудования), **снижение операционной эффективности** (время на производство и логистические операции увеличивается на 15–25%), **избыточность и дублирование** (маркировка создает излишний контур контроля, дублируя уже существующие системы СНТ и «Виртуальный склад»), **необоснованное расширение перечня товаров** (игнорирование статистических показателей по сокращению ненаблюдаемой экономики, попытки включения в критерии несвязанных с целями маркировки показателей типа наличия упаковки или получение господдержки), **монополизация рынка и угроза банкротства МСБ** (свидетельствует опыт РФ).

В рамках стратегического курса на создание прозрачной и эффективной регуляторной среды Бизнес-омбудсмен инициировал письмом в министерства промышленности и строительства а также торговли и интеграции от 07.08.25 г. **пересмотр обязательной маркировки обувных товаров**, выступая против избыточного административного давления. Эта стратегия за рационализацию норм, не достигающих заявленных целей, направлена на устранение системных угроз, таких как рост финансовой нагрузки, искажение рынка и подрыв конкурентоспособности предпринимателей.

Реализуя предоставленные законом полномочия по защите прав предпринимателей и устранению неэффективных регуляторных барьеров, **Бизнес-омбудсменом предлагается:**

1. Пересмотреть существующий формальный подход к АРВ, для объективной оценки регулирования (сохранение нормы, пересмотр или отмена регулирования).

2. Провести АРВ по маркировке обуви в порядке пересмотра с должным обеспечением учета мнения бизнеса и профильных ассоциаций в рамках общественных обсуждений.

3. Пересмотреть, а в случае избыточности и/или неэффективности отменить обязательное требование при наличии подтвержденных данных.

4. Обеспечить прозрачность нормотворчества и учет мнения бизнеса и профильных ассоциаций при обсуждении методик, связанных с внедрением цифровой маркировки, а именно: методики оценки нелегального оборота, критериев успешности пилотных проектов, а также критериев отбора товаров для целей маркировки и прослеживаемости средствами идентификации и др.

5. Наличие частного оператора, получающего плату за генерацию уникального кода, создает риски чрезмерного лоббирования со стороны заинтересованных лиц. Предлагается пересмотреть финансовую модель, обязательную плату направлять в бюджет.

Таким образом, на системном уровне **поставлен вопрос о недопустимости сохранения регуляторных механизмов, не прошедших проверку на эффективность и создающих доказуемый ущерб для легального бизнеса.** Речь идёт о формировании практики обязательной ревизии пилотных регулирований и закреплении принципа ответственности регуляторов за результаты введенных требований.

**Поддержка этой позиции на уровне высшего руководства страны имеет стратегическое значение и позволит институционализировать механизм регулярной оценки обязательных требований к бизнесу, усилить роль предпринимательского сообщества в нормотворчестве и закрепить переход к модели регуляторной политики, основанной на доказательной эффективности и защите добросовестного бизнеса.** Это создаёт управленческий прецедент, выходящий далеко за рамки отраслевого вопроса и формирующий новый стандарт взаимодействия государства и предпринимателей.

Нельзя возлагать на бизнес расходы государства за дополнительную маркировку прослеживаемости товародвижения, тем более если она технически не реализуема в части непреодолимости логистических и транзакционных ограничений, не достигает заявленных государственных целей в таможенном и налоговом администрировании, а также не прибавляет никакой дополнительной ценности для бизнеса к уже существующим системам маркировки продукции, электронных счетов-фактур и сопроводительных накладных на товары.

**Внедрение дополнительных механизмов контроля за движением товаров нуждается в критической оценке с точки зрения их реальной эффективности и нагрузки на бизнес.** Перекалывание на хозяйствующих субъектах издержек по реализации таких инициатив представляется необоснованным, особенно когда новые требования дублируют уже существующие инструменты учета, сталкиваются с объективными инфраструктурными и техническими ограничениями, а сами цели государства остаются декларативными - без четких показателей и ощутимой пользы для налогового или таможенного администрирования.

### **3.5. Предотвращение рисков ужесточения контроля над бизнесом со стороны Антимонопольного органа**

В рамках стратегического курса на укрепление конкурентной среды и защиту прав предпринимателей штабом Бизнес-омбудсмена **принято активное участие в обсуждении проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты по конкуренции» (Законопроект) с целью предотвратить риски ужесточения условий ведения бизнеса со стороны Агентства по защите и развитию конкуренции.** С учетом потенциальных угроз Бизнес-омбудсмен обозначил позицию по внедрению института коллективных исков. Обеспечение баланса интересов государства, потребителей и предпринимателей является частью системной работы, направленной на предотвращение недобросовестного давления на бизнес, роста коррупционных угроз и подрыва экономической стабильности.

Законопроектом предлагается к внедрению **институт коллективных исков**, инициированный Антимонопольным органом, основной целью которого является *возможность взыскания дополнительного, помимо штрафа и конфискации монопольного дохода в пользу государства, денежного возмещения потребителям с субъектов, нарушивших антимонопольное законодательство.* Однако, институт коллективных исков внедряется не как дополнительная компетенция Антимонопольного органа, а как общий процессуальный порядок, применимый к любым случаям – от отмены решений и актов государственных органов, до возмещения экологического ущерба, как это презентует Антимонопольный орган.

Предпринимательским кодексом определено, что главными задачами АЗРК являются: содействие развитию добросовестной конкуренции; предупреждение, выявление и расследование, пресечение нарушений законодательства в области защиты конкуренции; регулирование экономической концентрации; демонополизация субъектов рынка, ограничивающих конкуренцию. Таким образом, инициирование и внедрение в законодательство **института по защите прав и свобод граждан, выходит за пределы компетенции Антимонопольного органа.** Защита прав потребителей является основной компетенцией специально созданного для этого Комитета по защите прав потребителей Министерства индустрии и торговли.

Внедрение института коллективных исков вызывает высокий риск его применения в недобросовестных целях «расплаты» над конкурентами. В зарубежной практике нередки случаи, когда путем использования коллективных исков компании были доведены до банкротства. Предприниматели осознают такой риск, что подтверждается фактами: в 2025 году поступило свыше 200 обращений от предпринимателей относительно последствий внедрения института коллективных исков и нарушений действующего законодательства.

В частности, Антимонопольный орган предлагает инициировать иски в интересах потребителей, которые самостоятельно этого не заявляли, а также возможность присуждения каждому потребителю ущерба в размере, превышающем его фактический размер.

Кроме того, законопроектом предусмотрена возможность применения гонорара успеха для представителей по коллективным искам, что фактически создает угрозу того, что любые споры в защиту прав потребителей будут расширяться до категории коллективных исков. Такая мера скорее направлена не на защиту прав потребителей, а на развитие практики коллективных исков, что опять же выходит за рамки компетенции Антимонопольного органа.

Бизнес-омбудсмен возглавил комплексную инициативу по корректировке законопроекта с учетом аргументов против внедрения института коллективных исков. Им было направлено официальное обращение к Вице-Спикеру Мажилиса Парламента Рау А.П., Главе Комитета по экономической реформе и региональному развитию Сабильянову Н.С и Главе рабочей группе по рассмотрению Законопроекта Баккожаеву А. А. с детальным анализом рисков, включая информацию о нарушении норм Гражданского кодекса РК, что подтверждено заключениями академика Сулейменова М.К. и профессора Карагусова Ф.С.

**Экспертная поддержка:** изучены заключения научно-правовой и антикоррупционной экспертизы о высоких коррупционных рисках и грубом нарушении действующего законодательства.

**Диалог с заинтересованными сторонами:** инициированы общественные слушания положений о коллективных исках на площадке Общественной палаты Мажилиса Парламента РК в целях доведения до депутатов Мажилиса комплексной информации о потенциальных рисках внедрения института коллективных исков.

В настоящее время на стадии практической реализации находится инициатива УЗПП о необходимости **приведения процедур антимонопольного органа в соответствие со стандартами административной юстиции.**

В 2024 году УЗПП совместно с НПП «Атамекен» и Гражданской коллегией Верховного суда было сформировано предложение для АЗРК **включить расследования нарушений законодательства в области защиты конкуренции под действие Административного процедурно-процессуального кодекса (АППК)** с целью обеспечения бизнеса правом на защиту в рамках административной юстиции.

Несмотря на то, что деятельность АЗРК в целом подпадает под действие АППК, на практике сложилась ситуация, при которой **заключение по результатам антимонопольного расследования не оформлялось в форме административного акта (приказа).** В связи с чем, отсутствовала возможность его самостоятельного обжалования в административном либо судебном порядке.

Указанный пробел приводил к тому, что ключевой процессуальный документ, содержащий выводы о наличии либо отсутствии нарушения и являющийся основанием для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении и (или) вынесения предписания, **фактически выпадал из сферы судебного контроля, что создавало риски административного произвола и нарушения**

## **принципов справедливости, соразмерности и состязательности процедур.**

После успешно проведенной УЗПП личной медиации с Председателем АЗРК, в рамках проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам конкуренции» (6-ой антимонопольный пакет) указанный пробел устраняется самим АЗРК путем закрепления **возможности обжалования заключения по результатам расследования**, что обеспечивает приведение антимонопольных процедур в соответствие с требованиями АППК и стандартами административной юстиции.

Так, предлагаемая редакция пункта 3-1 статьи 224 Предпринимательского кодекса предусматривает, что обжалование заключения приостанавливает течение срока его вступления в силу до рассмотрения жалобы и (или) вступления в законную силу судебного акта, что свидетельствует о **признании заключения самостоятельным объектом обжалования**.

### **3.6. Оформление позиции Бизнес-омбудсмена в парламентский запрос на реформы**

9 декабря 2025 года УЗПП выступил на специальном заседании Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента РК с докладом «Проблемы правозаконности и законности в защите прав предпринимателей».

К 2025 году в правовой системе сформировался комплекс системных искажающих факторов, которые Бизнес-омбудсмен квалифицировал как прямую угрозу инвестиционному климату и устойчивости предпринимательской среды. К их числу были отнесены: вывод нормативных правовых актов из-под АРВ; расширяющаяся криминализация экономических правонарушений; произвольное и непредсказуемое правоприменение; отсутствие персональной ответственности должностных лиц за незаконные решения; правовая неопределённость понятия «ОПГ»; а также ограниченный мандат института Бизнес-омбудсмена в уголовно-правовом блоке.

Сформулированная позиция была принята в качестве предмета парламентского реагирования и включена в повестку работы Парламента. Тем самым **вопросы правовой защиты бизнеса впервые были поставлены как системный вызов, требующий институциональных решений**.

Программная реорганизация правовой системы, представленная УЗПП в рамках реализации Послания Президента 2025 года, предполагает **целостную архитектуру мер**, ориентированную на системное совершенствование логики правотворчества и правоприменения:

**1. Определение верховенства права как совокупности принципов правозаконности (в правотворчестве) и законности (в правоприменении);**

**2. Восстановление и расширение анализа АРВ как реального фильтра для законодательства в сфере предпринимательства, а также**

административной юстиции (АППК) как реального фильтра для правоприменения госорганов в отношении предпринимательства;

**3.** Пресечение уголовно-правового давления на бизнес в гражданско-правовой сфере;

**4.** Введение персональной материальной ответственности должностных лиц госорганов за возмещение государством убытков предпринимателей.

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

- НПА нередко вступают в противоречие с базовыми правовыми принципами, нарушая тем самым принцип правозаконности;

- правоприменение действующего законодательства зачастую производится произвольно, т.е. нарушается принцип законности, состоящий в неукоснительном и общеобязательном исполнении законодательства, невзирая на лица и обстоятельства (*незаконное предоставление или отъем земель, в недропользовании, разрешительных документах и т.д. и т.п.*).

Эти два плачевных состояния правовой системы проистекают от того, что **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 не только от частных материальных исков и иной персональной ответственности перед бизнесом за заведомо неправомерное действие или бездействие, но и от регрессных требований государства, возместившему этот ущерб за них.

Такая ситуация свидетельствует о **системной дисфункции правовой системы**, создаёт для бизнеса ощущение незащищённости и подрывает его доверие к государству.

Поэтому для правовой культуры **необходимо ввести различие между верховенством права и верховенством закона**. Первое основано на принципе правозаконности, а второе - на принципе законности. Верховенство права означает, что законодательство является пусть и главным, но не единственным источником права. Таким образом, закон сам по себе должен быть правовым, прежде чем исполняться правовым образом. А принятие правового закона требует соблюдения четырех основных базовых принципов правотворчества:

1) *абстрактность норм права*, которая обеспечивает универсальность их формулировок в целях общеобязательности использования норм права, в том числе против самого законодателя (например, нельзя писать разрешительные или запретительные нормы права под конкретные компании и лица, в т.ч. по критериям для доминантов на конкретном рынке);

2) *формально-логическая определенность правовых понятий и норм, обеспечивающая единство, предсказуемость и иерархическую согласованность;*

3) *естественность происхождения норм права от: 3.1) социальной природы человека (безусловного стремления к общению, всеобщей светской морали высоконравственного отношения друг к другу в духе братства, взаимоуважения и взаимопонимания), 3.2) идеалов справедливости как равноправного согласования сторон (даже неравных) и заслуженной соразмерности персональной ответственности, а также 3.3) общепринятых, спонтанно сложившихся обычаев свободного взаимодействия и согласования людей в обществе;*

4) *всеобщность прав человека, которые не нуждаются в материальном обеспечении и требуют лишь соблюдения посредством государственной защиты свободы личности от посягательств на её фундаментальные и неотъемлемые права, присущие ей по праву рождения человеком и потому не зависящие от ее личных достоинств и заслуг.*

Таким образом, объективная ценность идеи права как «писанного разума» в деле согласования свободных волей должна быть выше буквального текста законодательства, так как принцип законности без принципа правозаконности может противоречить справедливости даже в случае неукоснительного и общеобязательного исполнения неправового по содержанию закона.

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

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

Наиболее значимой системной проблемой является произвольное правоприменение со стороны государственных органов, включая надзорные и судебные.

Предприниматели по-прежнему сталкиваются с систематическим нарушением своих прав, поскольку **не предусмотрен механизм привлечения должностных лиц к персональной ответственности**. Принцип такой ответственности установлен в п.4 ст.11 ПК, однако он не реализован в других законах и подзаконных актах и теперь должностное лицо по факту не несет ответственности за нанесенный ущерб бизнесу.

На практике зачастую госорганами до сих пор явно неправомерно принимаются или отменяются административные решения, возбуждаются уголовные дела по чисто гражданско-правовым спорам, оказывается давление на бизнес путем угрозы обвинения в ОПГ в целях получения признания в экономическом правонарушении, а отдельные представители прокуратуры не только не реагируют на все это, но и сами выдвигают заведомо неправомерные государственные обвинения в адрес бизнеса путем пересмотра давно истекших по сроку исковой

давности административных, судебных и иных решений, включая сделки между частными лицами. К сожалению, даже судебные органы зачастую принимают неправосудные решения, которые явно противоречат правовым принципам, формальной логике и фактам дела, и узаконивают тем самым все это беззаконие.

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:

- порою явно неправомерном действии/бездействии по выдаче или невыдаче документов без правовых на то оснований, а также по отмене ранее принятых правомерных решений. Часто выясняется, что государство явно и прямо нарушило закон, приняло незаконное решение, однако ответственность за последствия этого ложится на предпринимателя.

При этом, госорганы игнорируют действующие НПА, применяют незаконные ограничения или санкции в отношении бизнеса, преследуют предпринимателей в уголовном порядке по их гражданско-правовым спорам либо с госорганами (*например, за якобы превышение договорных цен над среднерыночными*), либо с рейдерами, отнимающими у них бизнес и использующими для этого административный ресурс госорганов по явно надуманной статье мошенничества.

Эти нарушения совершаются отдельными должностными лицами, выполняющими публично-правовые функции. Практика показывает, что даже если государственный служащий нарушает закон, то по его неправомерным действиям предприниматель вынужден обращаться в суд на само государство. **В случае выигрыша предпринимателем суда, государство, даже если компенсирует ущерб бизнесу, не взыскивает его в регрессном порядке с виновного должностного лица.** По крайней мере, на сегодня не существует существенной судебной статистики регрессного взыскания с чиновников средств, возмещенных за них государством. *Но зато наверняка должна быть статистика того, что государство возмещает ущерб бизнесу вместо должностных лиц по случаям, когда иск подавался на конкретное должностное лицо вместо государства.*

В подобных случаях предприниматели предпочитают избегать судебных разбирательств с государственными органами, обоснованно опасаясь, что это может негативно повлиять на их дальнейшую деятельность или создать дополнительные проблемы для бизнеса. 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, хотя юридически нигде прямо не запрещена.

Для устранения этой проблемы предлагается реализовать предусмотренный п.4 ст.11 **Предпринимательского кодекса принцип персональной ответственности должностных лиц государственных органов за ущерб, причинённый субъектам**

**предпринимательства, установив обязанность административных и иных судов выносить частные определения в отношении должностных лиц госорганов при отмене их административных актов в силу установления фактов нарушения ими законодательства, а также прямую материальную ответственность таких лиц перед государством и предпринимателями, исключив необоснованное возложение этих расходов только на государственный бюджет.**

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, не признают свои ошибки, демонстрируя безразличие к интересам бизнеса и общества;
- государственные органы через судебную систему фактически «легализуют» свои незаконные действия, что подрывает доверие бизнеса к государственным институтам.

### **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», АППК 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.

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

- количества и удельного веса **отмененных** административных актов госорганов, т.е. удовлетворенных в рамках АППК 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.

От внедрения этих мер ожидается снижение административного давления и числа конфликтов, а также сокращение случаев беззакония со стороны должностных лиц.

На уровне официальной риторики, когда мы говорим о «Законе и Порядке», на практике имеется ввиду только законопослушность граждан, но не должностных лиц госорганов. Из-за чего предприниматели нередко сталкиваются с хаосом и беспорядком административного беспредела. Для многих закон и порядок остаются скорее декларацией, чем реальным механизмом защиты бизнеса.

Эти случаи не являются единичными. Они формируют устойчивое восприятие в предпринимательской среде: терпеливое молчание и боязнь публично заявлять о нарушениях создают ситуацию, при которой бизнес можно потерять не за нарушение закона, а из-за произвольного правоприменения должностных лиц госорганов.

**Практика перевода гражданско-правовых споров госорганов с бизнесом в плоскость уголовного преследования предпринимателей приобретает системный характер и требует незамедлительного пересмотра подходов к квалификации подобных дел. В связи с чем, предлагается законодательно реализовать меры, предложенные по итогам круглого стола Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената от 30 апреля 2025 года:**

*- установить четкие сроки для отмены прокурорами постановлений о прекращении досудебного расследования, чтобы по истечении этих сроков прокуроры не могли отменять прекращение уголовного дела (возбуждать его снова и снова). Это позволит исключить манипуляции в отношении бизнеса в случаях, когда возобновление дела может быть выгодно должностным лицам госорганов, как это нередко происходит на практике;*

*- 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 предлагается:*

*- 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.*

Эти меры позволят исключить произвольное привлечение бизнеса к уголовной ответственности и обеспечат соблюдение принципов законности, справедливости и защиты предпринимателей, о чем неоднократно говорил Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев.

Речь идёт не только о защите предпринимателей, но и о доверии к институтам государства, о качестве государственного управления, о способности Казахстана конкурировать за инвестиции и личностный потенциал («человеческий капитал»). **Укрепление верховенства права - это ключевой элемент нашей экономической безопасности.**

**Позиция Бизнес-омбудсмена была институционально оформлена в виде парламентского запроса Сената, направленного на запуск системных правовых реформ в сфере защиты предпринимательства.**

Сенат поддержал предложения Бизнес-омбудсмена, закрепил их в форме рекомендаций и адресовал Правительству, Генеральной прокуратуре, Верховному Суду, а также НПП «Атамекен».

Принятые рекомендации охватывают системные меры по:

- институциональному и цифровому укреплению механизма «прокурорского фильтра»;
- недопущению уголовного преследования бизнеса при отсутствии преступного умысла и ущерба;
- восстановлению АРВ как обязательного инструмента государственной политики;
- обеспечению единообразия судебной и правоприменительной практики;
- развитию сервисной модели налогового администрирования;
- усилению механизмов сопровождения инвесторов.

Тем самым инициативы Бизнес-омбудсмена получили статус официального межинституционального запроса, а ответственность за их дальнейшую реализацию была **распределена между ключевыми центрами государственной власти**. Инициатива института Бизнес-омбудсмена перешла из экспертно-аналитической плоскости в сферу **принятия государственных решений** в сфере защиты предпринимательства.

Таким образом, сложившаяся правоприменительная практика указывает на необходимость её окончательного **прекращения**, так как свидетельствует о том, что **начатая Главой государства реформа по либерализации экономики ещё далека от завершения**. В этой связи Сенатом по инициативе УЗПП было зафиксировано **формирование запроса на законодательные изменения**, а также необходимость системного контроля за реализацией принятых решений **и политического сопровождения** со стороны высшего руководства страны.

## IV. РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА ПО ЗАЩИТЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В 2025 году деятельность института носила не только реактивный характер - реагирование на обращения предпринимателей, но и превентивный: выявление системных рисков, разработка инициатив по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, обеспечение устойчивого диалога между бизнесом и государственными органами.

Деятельность Бизнес-омбудсмeна была сосредоточена на **практической реализации Стратегии по защите предпринимательства**. Основными направлениями работы стали:

1. *Институциональное укрепление и расширение полномочий УЗПП для обеспечения системной защиты бизнеса.*

2. *Введение персональной гражданской ответственности должностных лиц, включая прокуроров и судей, в части включения показателей **эффективности критериев соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательства** для государственных органов.*

3. *Продвижение реформы корпоративного управления, направленной на прозрачность, разделение функций собственности и управления, а также ограничение ответственности конечных бенефициаров.*

### 4.1. Развитие института Бизнес-омбудсмeна

Стратегия предусматривает, что для полноценного исполнения функций защиты прав предпринимателей необходимо **расширение полномочий УЗПП**.

В этой части был достигнут значительный институциональный прогресс. 2025 год стал **этапом качественного институционального укрепления института Бизнес-омбудсмeна**. Практика 2025 года продемонстрировала, что действующие полномочия Бизнес-омбудсмeна в большинстве случаев ограничены в части своевременного и результативного реагирования на нарушения прав бизнеса, особенно на ранних стадиях уголовного преследования предпринимателей. В условиях сохраняющегося административного и уголовно-правового давления на предпринимателей институт Бизнес-омбудсмeна последовательно отстаивал необходимость перехода от преимущественно реактивной модели защиты к превентивной и системной.

Такой подход предполагает расширение роли Бизнес-омбудсмeна не только в рассмотрении индивидуальных обращений, но и в формировании устойчивых механизмов влияния на нормотворчество и правоприменительную практику в целом.

**Институциональная самостоятельность УЗПП в системе НПП «Атамекен».** Важным элементом институционального развития в 2025 году стало совершенствование организационных основ деятельности Бизнес-омбудсмeна.

В соответствии с требованиями Закона об НПП было согласовано с Правлением НПП «Атамекен» и утверждено новое Положение об Аппарате УЗПП, закрепляющее самостоятельность института УЗПП в системе Национальной палаты предпринимателей. Необходимость принятия **нового Положения** была обусловлена выявленными пробелами во взаимодействии аппаратов УЗПП и НПП «Атамекен». Стратегией Бизнес-омбудсмена по защите предпринимательства было предусмотрено организационное обособление института УЗПП в системе НПП «Атамекен» с целью формирования более четкой модели взаимодействия и повышения эффективности совместной работы.

В настоящее время **Аппарат Бизнес-омбудсмена** включает:

- Секретариат УЗПП;
- региональных представителей УЗПП - заведующих секторами по защите прав предпринимателей и снижению административных барьеров при РПП;
- Штаб общественных представителей (советников и помощников) УЗПП.

Штаб общественных представителей активно работал над анализом налогового, антимонопольного и иного права в части защиты прав бизнеса.

В 2025 году **развитие института общественных представителей и партнерских механизмов стало одним из главных направлений институционального усиления Бизнес-омбудсмена**. Данная работа ориентирована на расширение экспертной базы, повышение доступности правовой помощи предпринимателям и формирование устойчивых каналов диалога между бизнесом, государством и экспертным сообществом. Запланировано расширение общественного представительства института Бизнес-омбудсмена на базе университета AlmaU.

Таким образом, по истечении года с момента назначения УЗПП **тактическая цель Стратегии в части установления самостоятельности института** Бизнес-омбудсмена в НПП «Атамекен» и расширения его полномочий была полностью достигнута, что создает условия для эффективного решения системных проблем в операциях по защите предпринимательства.

**Норекомендации ОЭСР о расширении полномочия Бизнес-омбудсмена в досудебном урегулировании споров и иных частях остаются пока нереализованными.** В 2025 году была продолжена системная работа по реализации рекомендаций ОЭСР, сформулированных в рамках проекта «Анализ делового климата в Казахстане». Особое значение для **расширения практики альтернативного урегулирования споров в Казахстане** имеет рекомендация международного института о необходимости **расширения полномочий Бизнес-омбудсмена в досудебном урегулировании споров** и повышения общей эффективности работы.

ОЭСР констатирует, что при формальном наличии механизма защиты бизнеса его фактическая роль в разрешении конфликтов между

предпринимателями и государственными органами остается ограниченной. Также ОЭСР подчеркнула, что снижение количества обращений само по себе не свидетельствует об улучшении бизнес-среды; напротив, оно может быть обусловлено снижением доверия предпринимателей к данному инструменту защиты. Такая оценка полностью корреспондирует с выводами, сделанными Аппаратом Бизнес-омбудсмена по итогам анализа обращений и правоприменительной практики в 2025 году. В ответ на выявленные системные ограничения Аппаратом Бизнес-омбудсмена были подготовлены и представлены развернутые предложения, направленные на расширение институционального и процессуального мандата УЗПП. В частности, предложено:

- *наделение Бизнес-омбудсмена правом участия по заявлению предпринимателя в досудебном расследовании и уголовном судопроизводстве в качестве общественного защитника;*

- *предоставление права прямого обращения в КС в интересах предпринимателей;*

- *закрепление полномочий по обжалованию вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам.*

Обоснование указанных инициатив опирается на **устойчивую системную проблему произвольного правотворчества и правоприменения, в т.ч. в части уголовного преследования предпринимателей по фактам гражданско-правовых и налоговых споров**. Такая практика, как правило, сопровождается блокировкой счетов, арестом имущества, ограничением хозяйственной деятельности и публичной дискредитацией бизнеса. При этом, отсутствие у Бизнес-омбудсмена процессуального статуса на ключевых стадиях уголовного и судебного процесса фактически лишает предпринимателей дополнительного институционального механизма общественной защиты и нарушает баланс сторон в отношениях с государством.

**Обращение к Главе государства.** В развитие данной позиции 26 декабря 2025 года Бизнес-омбудсменом было направлено обращение на имя Главы государства с предложениями по расширению институциональных возможностей УЗПП.

В обращении была обоснована необходимость усиления роли Бизнес-омбудсмена как гражданского института в системе общественного контроля за соблюдением законности государственными органами в отношении предпринимательства и закрепления **дополнительных инструментов надзора за процессами регулирования предпринимательской деятельности**.

Предлагаемые меры направлены на институционализацию механизмов раннего выявления и устранения регуляторных и правоприменительных рисков в тесном взаимодействии с органами прокуратуры.

**Первое направление** направлено на усиление защиты предпринимателей в рамках уголовного процесса. Несмотря на возможность инициировать рассмотрение обращений предпринимателей, действующие права Бизнес-омбудсмена в условиях

роста давления на бизнес не обеспечивают полноценного участия в защите бизнеса на определяющих стадиях уголовного и судебного процесса, их недостаточно для оперативного и эффективного предотвращения необоснованного преследования предпринимателей по уголовным делам. В этой части особое внимание следует уделить взаимодействию с органами прокуратуры.

Предлагается наделить Бизнес-омбудсмена правом участвовать в уголовных делах по заявлению предпринимателя в качестве общественного защитника - на стадиях досудебного расследования и судебного разбирательства, включая реагирование с момента регистрации ЕРДР в качестве защитника в порядке ст.66 УПК. При этом, речь идет не о замене адвоката, а о выполнении функции общественного защитника, включая доступ к материалам расследования для контроля за соблюдением прав бизнеса.

Помимо этого, предлагается:

- обеспечить доступ к материалам досудебного расследования по обращению предпринимателя на любой стадии досудебного расследования;
- предоставить полномочия по инициированию проверки законности возбуждения уголовного дела и его прекращению в отношении бизнеса, а также незаконных арестов;
- закрепить участие Бизнес-омбудсмена в межведомственных комиссиях по вопросам преследования бизнеса.

*Реализация этих мер позволит не только оперативно реагировать на случаи давления на предпринимателей, но и предотвращать их на ранних этапах. Усиление полномочий Бизнес-омбудсмена - это не вопрос статуса, а ключевой инструмент повышения эффективности защиты предпринимателей и укрепления правопорядка. Эти меры обеспечат помощь Генпрокуратуре со стороны института УЗПП осуществлять функции по защите интересов инвесторов, так как эти функции противоречат их статусу государственного обвинителя.*

**Второе направление** связано с предоставлением Бизнес-омбудсмену права обжалования вступивших в законную силу судебных актов по гражданским и административным делам в случаях, когда соответствующие судебные решения стали предметом обращения предпринимателей к УЗПП.

В реальной судебной практике Бизнес-омбудсмен не имеет возможности защищать предпринимателя путем обжалования судебных решений, если он изначально не являлся стороной по делу. Но УЗПП не располагает ресурсами для участия в каждом судебном процессе, а предприниматели обращаются к нему уже после того, как ими были исчерпаны возможности обращения в государственные и судебные органы.

Реализация указанных мер направлена не только на оперативное реагирование на факты давления на бизнес, но и на их предотвращение на ранних стадиях. Расширение полномочий Бизнес-омбудсмена рассматривается не как вопрос статуса, а как необходимый инструмент повышения эффективности защиты предпринимателей и соблюдения

госорганами правопорядка. Предоставление таких прав УЗПП будет способствовать реализации надзорных функций Генеральной прокуратуры в части гарантии обеспечения законных интересов бизнеса наряду с интересами государства.

Подобные механизмы успешно применяются в ряде зарубежных государств, включая Российскую Федерацию, и доказали свою эффективность как инструмент укрепления доверия к судебной системе и институтам государства.

**Третье направление** предусматривает предоставление Бизнес-омбудсмену права прямого обращения в КС по нормативным правовым актам, затрагивающим права предпринимателей.

На текущий момент субъекты бизнеса сами не обладают таким правом, а институт Уполномоченного по правам человека ориентирован на защиту лишь естественных, фундаментальных прав человека. Тогда как права предпринимателей носят приобретенный характер и требуют специализированного институционального представительства. Именно для этих целей и был создан институт Бизнес-омбудсмена.

Отсутствие у предпринимателей возможности обратиться в КС через УЗПП нарушает конституционный принцип равноправия субъектов права. Бизнес-права юридических лиц опосредуют гражданские права и не менее важны.

Право обращения в Конституционный Суд позволит Бизнес-омбудсмену системно совершенствовать нормативно-правовые условия ведения бизнеса для всего предпринимательского сообщества в целом.

**Четвертое направление** касается укрепления институционального статуса Бизнес-омбудсмена. Предлагается привести формальное наименование должности УЗПП в соответствие с его фактическим статусом и уточнить наименование должности как «Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте Республики Казахстан». Это позволит подчеркнуть прямую подотчетность Главе государства и укрепить доверие бизнес-сообщества к функции общественного контроля за действиями государственных органов.

**Парламентская поддержка институционального укрепления института Бизнес-омбудсмена.** Предложения Бизнес-омбудсмена получили поддержку со стороны Сената. В частности, Сенат рекомендовал Генеральной прокуратуре рассмотреть возможность наделения УЗПП правом доступа к материалам досудебного расследования по обращениям предпринимателей на любой стадии уголовного процесса, включая участие в качестве общественного защитника в порядке статьи 66 УПК РК.

Расширение полномочий Бизнес-омбудсмена в уголовно-правовом блоке рассматривается как институциональное усиление системы сдержек и противовесов и как помощь органам прокуратуры в защите прав предпринимателей и инвесторов.

Кроме того, Сенатом были выработаны рекомендации, направленные на улучшение условий для предпринимательской деятельности, в том числе:

- Министерству финансов совместно с НПП «Атамекен» и Бизнес-омбудсменом обеспечить регулярный мониторинг влияния налоговых реформ на деловой климат;

- УЗПП и НПП «Атамекен» - усилить аналитическую и правозащитную работу по выявлению системных проблем правоприменения, а также наладить регулярное информирование государственных органов о наиболее острых рисках для бизнеса и инвесторов.

В целом институт Бизнес-омбудсмeна закрепился как самостоятельный и системный участник государственной политики в сфере защиты прав предпринимателей. Принятые в отчетном году организационные и институциональные решения, даже если выработанные предложения по расширению полномочий не будут приняты, создали прочную основу для дальнейшего развития института и повышения эффективности его деятельности в 2026 году.

#### **4.2. Урегулирование практики произвольного правоприменения**

Стратегия Бизнес-омбудсмeна подчеркивает необходимость системного урегулирования произвольного правоприменения в административных и судебных процессах, а также противодействия произвольному правотворчеству со стороны отдельных законодательных инициатив.

Практика 2025 года показала, что должностные лица государственных органов по-прежнему допускают отмену или неисполнение ранее принятых решений, документов и договоров без обоснования, что создает значительные правовые риски для бизнеса. Одновременно сохраняется тенденция к неправомерному привлечению предпринимателей к уголовной ответственности по гражданско-правовым спорам, что подрывает доверие к системе и создает условия для избирательного правоприменения.

Основными причинами сохраняющейся практики произвольного правоприменения являются:

- избирательность применения даже дисциплинарной ответственности должностных лиц госорганов и потому фактическое отсутствие для них персональной ответственности за нарушение ими административного, гражданского и уголовного законодательства;

- отсутствие в качестве критериев оценки эффективности работы государственных органов судебных актов и/или административных решений самих госорганов в пользу предпринимателей по их спорам с госорганами, включая соблюдение госорганами административных процедур.

В связи с выявленными системными проблемами Бизнес-омбудсменом предложено включить в критерии оценки работы должностных лиц госорганов показатель **удовлетворенности жалоб предпринимателей**. Такой механизм позволит повысить

эффективность досудебного рассмотрения административных споров, усилить ответственность вышестоящих органов за незаконные отказы в удовлетворении жалоб, а также создать прозрачную систему мониторинга соблюдения прав предпринимателей.

Данная инициатива получила поддержку Сената Парламента, который рекомендовал Министерству национальной экономики **рассмотреть возможность совершенствования системы оценки деятельности государственных органов с учетом ключевых показателей эффективности, ориентированных на соблюдение прав и законных интересов субъектов предпринимательства.**

Внедрение таких инструментов станет важным шагом к переходу от формальной проверки исполнения административных процедур к прозрачной, измеримой и ориентированной на результат модели управления, что соответствует международным рекомендациям ОЭСР по обеспечению предсказуемости и верховенства права в деловом регулировании.

#### **4.3. Системная реформа корпоративного управления**

23 сентября 2025 года Бизнес-омбудсменом в Министерство национальной экономики и Агентство РК по регулированию и развитию финансового рынка направлены предложения по **устранению ряда системных правовых и институциональных дисбалансов** в корпоративном управлении, **связанные с нарушениями его институциональности и имущественного обособления.**

Серьезные угрозы инвестклимату и бизнес-среде сформированы из-за системного несоблюдения **принципа ограниченной ответственности.** Так, на практике в Казахстане нередко допускается **привлечение конечных бенефициаров к ответственности за действия менеджмента без доказывания их преступной связи между менеджментом и Советом директоров.**

В числе ключевых проблем в прозрачности корпоративного управления также была обозначена **формальная зависимость независимых директоров от основных акционеров. Независимые директора могут считаться таковыми лишь при условии их избрания и отзыва исключительно миноритарными акционерами.** Любое иное условие их назначения нарушает права миноритарных акционеров на участие в корпоративном управлении, противоречит принципу их независимости и «подрывает» функцию публичного контроля, которую независимый директор должен обеспечивать. Если же у публичной корпорации нет миноритариев, как это часто бывает в квазигоссекторе, то наличие в ней института независимых директоров в принципе невозможно.

Таким образом, прежде всего требуется **уточнение роли и ответственности ключевых органов корпоративного управления, включая Общее собрание акционеров (ОСА), Совет директоров (СД) и Правление, а также соблюдение прав миноритарных акционеров и принципа ограниченной ответственности всех акционеров как конечных бенефициаров.**

Из обоснования предложений следует, что Совет директоров, который по своей сути должен выполнять функции коллегиального наблюдения, надзора и контроля над менеджментом, наделён исключительным статусом «органа управления», что даёт ему широкие оперативные полномочия. При этом, ни один член Совета директоров не несёт персональной исполнительной ответственности. Это приводит к **правовому разрыву**, поскольку только члены **исполнительного органа несут на себе всю персональную ответственность за вверенный им участок без какого-либо права на самостоятельные решения в интересах компании как единого целого, а не её конкретных акционеров**. То есть, в действующей модели менеджмент несёт персональную юридическую ответственность за оперативные управленческие решения, тогда как фактическое принятие решений зачастую осуществляется Советом директоров, не обладающим без доверенности от CEO (генерального директора) компании полномочиями даже просто представлять компанию.

Исключительное наделение Совета директоров статусом «органа управления» создаёт искусственный дисбаланс, где один орган концентрирует в себе слишком много полномочий, но не несёт исполнительной ответственности. Такая модель излишне концентрирует власть на одном уровне корпоративного управления, тем самым разрушает систему внутреннего контроля и способствует коррупции, поскольку субъекты контроля осуществляют операции вместо субъектов операций и остаются при этом сами без внутрикорпоративного контроля.

Система внутреннего контроля должна разделять корпоративное управление не только по функциональным обязанностям должностных лиц, но и по уровням принятия решений (высший - ОСА, наблюдательный – СД и исполнительный - Правление).

Соответственно, предлагается законодательно:

- признать, что все *органы акционерных обществ* — общее собрание акционеров, совет директоров и правление — являются органами корпоративного управления, с соответствующим разграничением по уровням полномочий и ответственности;

- чётко определить Совет директоров как **коллегиальный наблюдательный орган управления**, не обладающий правом вмешательства в оперативное управление делами корпорации. Соответственно, следует исключить возможность возложения на членов Совета директоров фидуциарной ответственности за оперативное управление – такую ответственность должны нести только члены **исполнительного органа управления**.

- укрепить *институт корпоративного секретаря как независимого регистратора принятия решений при соблюдении процедур корпоративного правления и управления*;

- определить статус независимых членов Совета директоров как независимых от основных акционеров, соответственно избирать и отзывать их только миноритарными акционерами через кумулятивное голосование на ОСА, без какого-либо участия основных акционеров в назначении и снятии независимых директоров, при этом оплачивать их

работу за счет предприятия в силу того, что они, как и менеджмент, обязаны служить ему как единому лицу, в отличие от основных акционеров и их представителей в СД;

- обеспечить практическую реализацию принципа ограниченной ответственности инвесторов (обособленности имущества юридического лица) и тем самым устранить «сквозную» ответственность должностных лиц, нарушающую разделение ответственности по уровням корпоративного управления, в частности не привлекать к ответственности акционеров как бенефициаров корпораций и/или их представителей в СД за правонарушения корпоративного менеджмента, а также отменить все нормативные правовые и правоприменительные акты, позволяющие или обязывающие советы директоров материнских компаний официально участвовать в выборе членов СД и иных органов корпоративного правления дочерних и внучатых организаций.

Принятие на законодательном уровне данных предложений вернет прозрачность в распределение полномочий корпоративного управления и позволит эффективно привлекать к ответственности именно тех, кто принимает конкретные управленческие решения на своем уровне.

Свое видение реформирования корпоративного управления Бизнес-омбудсмен также представил в рамках **форсайт-сессии Ассоциации Qazaq Independent Directors «Совет директоров будущего»**, состоявшейся 5 декабря 2025 года на площадке Международного финансового центра «Астана». Бизнес-омбудсмен предложил там же *перераспределить функции регулятора корпоративного управления от МНЭ к финансовому регулятору (АРРФР) и внести изменения в гражданское и корпоративное право, обеспечивающие реальное соблюдение стандартов корпоративного управления.*

АРРФР, в свою очередь, подтвердило необходимость структурных реформ системы корпоративного управления и запланированную разработку пакета законодательных поправок по совершенствованию системы корпоративного управления.

В этих целях АРРФР инициировано создание рабочей группы с привлечением заинтересованных государственных органов, общественных и профессиональных объединений, а также международных и отечественных экспертов и консультантов в соответствующей области. В состав данной рабочей группы включена также и кандидатура УЗПП.

Предложения и рекомендации Бизнес-омбудсмента будут рассмотрены в рамках дальнейшей нормотворческой работы по вопросам совершенствования системы корпоративного управления.

Таким образом, Стратегия Бизнес-омбудсмента по защите прав предпринимательства предусматривает внедрение **прозрачности в систему корпоративного управления** путем четкого разделения функций собственности (владения) и управления (распоряжения), а также уровней и сфер принятия решений в системе внутреннего контроля, децентрализации оперативного управления и снижения тем самым коррупции в государственном и квазигосударственном секторах экономики.

## V. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В 2025 году международное сотрудничество стало важным инструментом укрепления института Бизнес-омбудсмена. Взаимодействие с зарубежными институтами бизнес-омбудсменов, международными организациями и дипломатическими представительствами было ориентировано на заимствование лучших практик, устранение правовых пробелов в трансграничной предпринимательской деятельности и продвижение системных инициатив по расширению мандата УЗПП.

### 5.1. Участие УЗПП в проекте PEFA: оценка госфинансов и проблемные вопросы администрирования

Отдельное значение имела встреча УЗПП с *представителями Всемирного банка* в рамках проекта **PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)**, оценивающего прозрачность, подотчетность и эффективность управления государственными финансами.

Встреча состоялась 2 мая 2025 года, на ней были обсуждены результаты предварительной оценки казахстанской системы госфинансов, вопросы налогового администрирования, бюджетного планирования и прозрачности государственных закупок.

В ходе встречи отмечено, что:

-налоговое администрирование остается проблемной сферой, в частности механизмы предоплаты НДС и автоматической блокировки ЭСФ создают технические препятствия для предпринимателей и ограничивают их деятельность;

-существуют проблемы применения СНР для малого и микро-бизнеса, которые препятствуют принятию расходов на вычеты по корпоративному налогу, создавая экономические барьеры для партнерства с такими предприятиями;

-система госзакупок характеризуется чрезмерной централизацией, что повышает транзакционные издержки для экономики в целом, снижает качество поставок и ограничивает участие отечественных производителей;

-планирование кассовой формы госбюджета требует разделения финансовых потоков от операционной, инвестиционной и финансовой деятельности для обеспечения прозрачности и эффективного внутреннего контроля.

Взаимодействие в рамках проекта PEFA показало значимость независимого института защиты предпринимателей, способного представлять интересы бизнеса и обеспечивать обратную связь для оценки государственных процедур.

## **5.2. Сотрудничество в рамках СНГ: трансграничная несостоятельность**

В условиях роста трансграничной экономической активности сохраняется актуальность совершенствования национального законодательства о несостоятельности субъектов предпринимательства. Существенным ограничением действующей правовой модели остается отсутствие механизмов регулирования банкротства в ситуациях, когда деятельность должника охватывает несколько юрисдикций.

16 сентября 2025 года в Алматы состоялся *Международный антикризисный конгресс «Парадная ассамблея»*, организованный Национальным союзом профессионалов антикризисного управления (Российская Федерация) и НПП «Атамекен». В работе конгресса принял участие советник Бизнес-омбудсмена Сафарауль Иылмаз, выступивший на сессии, посвященной правоприменительной практике стран СНГ в сфере трансграничной несостоятельности.

В ходе выступления было отмечено, что законодательство Республики Казахстан регулирует процедуры банкротства исключительно в отношении юридических лиц, созданных по национальному праву. Возбуждение дел о несостоятельности иностранных компаний, даже при наличии филиалов или представительств в Казахстане невозможно, равно как и признание решений иностранных судов о банкротстве казахстанских компаний за рубежом.

В этой связи, Аппаратом УЗПП предложена имплементация принципов Типового закона ЮНСИТРАЛ о трансграничной несостоятельности, положения которого уже внедрены более чем в 40 государствах, включая США, Великобританию, Канаду, Японию и Австралию. По итогам обсуждения инициатива о разработке модельного закона СНГ «О трансграничной несостоятельности и банкротстве» была включена в Резолюцию конгресса.

## **5.3. Узбекистан: институциональные практики и защита трансграничного бизнеса**

Прикладным направлением международного взаимодействия в 2025 году стало сотрудничество с Республикой Узбекистан. 21 октября в Ташкенте Советник УЗПП принял участие в Международном форуме бизнес-омбудсменов и IV Форуме добропорядочности бизнеса, организованных Аппаратом Бизнес-омбудсмена и Агентством по противодействию коррупции Узбекистана.

Форум стал площадкой для обсуждения институциональных моделей защиты бизнеса, стандартов корпоративной добропорядочности и обзоров ОЭСР, посвященных мандатам и полномочиям бизнес-омбудсменов. В своем выступлении представитель УЗПП представил результаты работы института за 2024–2025 годы, подчеркнув переход от точечной реакции на обращения к системной модели защиты предпринимательства, ориентированной на предотвращение произвольного правотворчества и правоприменения.

Практическая значимость участия в форуме заключается также в углубленном изучении узбекской модели института бизнес-омбудсмена.

По итогам рабочих встреч установлено, что **Уполномоченный по защите прав предпринимателей Узбекистана и его аппарат являются государственными служащими**, обладают **надзорными полномочиями**, включая право проведения проверок государственных органов по обращениям бизнеса, составления административных протоколов, беспрепятственного посещения мест лишения свободы для диалога с предпринимателями.

Отдельного внимания заслуживает масштаб института: центральный аппарат насчитывает около 90 сотрудников, региональные подразделения - до 10 человек в каждом регионе. Существенно расширяется и процессуальная роль бизнес-омбудсмена, включая участие в уголовном процессе и судебных разбирательствах различных категорий. Данные практики демонстрируют прямую зависимость между политической поддержкой института, широтой его мандата и уровнем доверия бизнеса к государству.

22 октября 2025 года состоялась рабочая встреча советника УЗПП с временно поверенным в делах Посольства Республики Казахстан в Узбекистане. Достигнута договоренность об оперативном информировании Офиса Бизнес-омбудсмена о проблемах казахстанских предпринимателей в Узбекистане и использовании потенциала ранее подписанного **двустороннего меморандума между бизнес-омбудсменами двух стран**.

#### **5.4. Турция: защита интересов казахстанского бизнеса за рубежом**

По инициативе Генерального консульства Республики Казахстан в Стамбуле проведён круглый стол с участием Советника Бизнес-омбудсмена и казахстанских предпринимателей, работающих в сферах туризма, HoReCa, логистики, торговли и промышленности. Основными темами обсуждения стали административные барьеры, налогообложение, лицензирование и риски двойного налогообложения.

В ходе встречи обозначена системная проблема неприменения в Казахстане механизмов зачета расходов, понесенных предпринимателями в Турции, несмотря на наличие международного соглашения во избежание двойного налогообложения. Аппаратом УЗПП отмечена необходимость приведения правоприменительной практики в соответствие с международными обязательствами, что является критически важным для развития трансграничного бизнеса и экспорта.

*Международное сотрудничество в 2025 году подтвердило, что эффективность защиты предпринимательства напрямую зависит от институциональной силы и процессуальных возможностей Бизнес-омбудсмена. Опыт Республики Узбекистан, а также рекомендации ОЭСР наглядно демонстрируют, что налоговые стимулы и инвестиционные преференции не способны компенсировать отсутствие работающей правовой системы и независимого, наделенного реальными полномочиями института защиты бизнеса.*

*В этом контексте продвижение инициатив по расширению мандата Бизнес-омбудсмена, имплементация международных стандартов ОЭСР и активное участие института в защите предпринимателей,*

*включая трансграничные кейсы, формируют основу для повышения инвестиционной привлекательности Казахстана, укрепления доверия бизнеса к государству и перехода к устойчивой модели экономического развития, основанной на принципах верховенства права и предсказуемости регулирования.*



## VI. ПУБЛИЧНАЯ АКТИВНОСТЬ И ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНА

В 2025 году публичная и просветительская деятельность Бизнес-омбудсмeна стала важнейшим **инструментом институционального укрепления системы защиты прав предпринимателей**. Через прямой диалог с бизнесом, участие в экспертных и государственных площадках, системную работу со средствами массовой информации и просветительские инициативы институт Бизнес-омбудсмeна последовательно формировал культуру правового государства, повышал правовую грамотность предпринимателей и укреплял доверие бизнеса к государственной политике.

Публичная активность в 2025 году носила прикладной характер: каждое выступление, встреча и информационная инициатива были направлены на решение конкретных системных проблем, предупреждение правовых рисков и продвижение реформ, соответствующих стратегическому курсу Главы государства на развитие предпринимательства и инвестиционного климата.

### 6.1. Прямой диалог с предпринимателями: региональные выезды и работа на местах

В 2025 году диалог с предпринимательским сообществом оставался одним из приоритетных направлений деятельности Бизнес-омбудсмeна и рассматривался как **необходимый элемент выявления системных проблем правоприменения**, оценки фактического воздействия регуляторных решений и выработки адресных мер по защите прав бизнеса.

Работа велась как на уровне центральных государственных органов, так и в формате выездных региональных мероприятий с участием предпринимателей, представителей местных исполнительных органов и правоохранительных структур.

**31 января 2025 года в Алматы состоялась встреча заместителя Премьер-министра – министра национальной экономики с представителями крупного отечественного бизнеса, в которой ключевую и содержательную роль сыграл УЗПП.** Встреча стала принципиальной площадкой для постановки системных вопросов защиты предпринимательства и корректировки государственной экономической политики с учетом реальной правоприменительной практики.

В своем выступлении Бизнес-омбудсмен обозначил, что, несмотря на поручения Главы государства по улучшению инвестиционного климата, в стране сохраняются глубокие институциональные риски для бизнеса, связанные с произвольным правоприменением, избыточным административным давлением и репрессивным уклоном контрольной и правоохранительной практики. Он подчеркнул, что даже при положительной динамике административной юстиции (более 60% дел решаются судами в пользу предпринимателей) ключевой проблемой остается необязательность ответственности должностных лиц за заведомо неправомерные решения и отсутствие связи судебных актов с

оценкой эффективности работы государственных органов.

Отдельный акцент был сделан на недопустимости подмены гражданско-правовых споров уголовным преследованием предпринимателей, а также на необходимости изменения подходов к мерам пресечения, где приоритетом должен стать залог, а не содержание под стражей. Бизнес-омбудсмен привел данные Генеральной прокуратуры, свидетельствующие о массовом прекращении экономических уголовных дел по реабилитирующим основаниям, что указывает на системный характер проблемы.

УЗПП представил разработанную им Стратегию защиты прав предпринимательства, ранжирующую 8 ключевых системных проблем - от произвольного правоприменения и неравной конкуренции с государственным сектором до антимонопольного регулирования, ценовых ограничений, коррупционных рисков и искаженного общественного восприятия предпринимательства. Он обозначил конкретные институциональные решения, включая введение персональной материальной ответственности должностных лиц, изменение системы оценки эффективности госорганов, отказ от популистского ценового регулирования и переход от импортозамещения к экспортоориентированной модели поддержки национального бизнеса.

Позиция Бизнес-омбудсмана была выстроена как системный запрос на предсказуемую, прозрачную и справедливую экономическую политику, основанную на доверии к предпринимательству. По итогам встречи подтверждена необходимость дальнейшего институционального диалога и учета позиции Бизнес-омбудсмана при формировании и корректировке экономических и налоговых решений, имеющих долгосрочные последствия для делового климата страны.

В октябре-ноябре 2025 года Бизнес-омбудсмен провёл встречи с предпринимателями Алматинской области и области Жетісу (28.10.2025), а также областей Абай и Восточно-Казахстанской области (04.11.2025). В ходе открытых диалогов обсуждались вопросы налогового администрирования, проверочной деятельности, уголовного преследования по экономическим составам и доступа к государственным мерам поддержки.

По итогам выезда были **достигнуты договоренности о сопровождении наиболее проблемных кейсов**, а также о регулярном взаимодействии региональных представителей УЗПП с предпринимательским сообществом и акиматами.

Полученная в ходе таких мероприятий информация используется Бизнес-омбудсменом не только для реагирования на конкретные обращения, но и для формирования **предложений по корректировке государственной политики, нормативного регулирования и административных процедур**.

## **6.2. Участие в официальных, экспертных и общественных площадках**

В 2025 году Бизнес-омбудсмен существенно усилил информационно-разъяснительную и публичную деятельность, рассматривая

взаимодействие со СМИ как ключевой инструмент повышения правовой грамотности, формирования правовой культуры госорганов и укрепления доверия бизнеса к институтам государства.

Информационное сопровождение деятельности института Бизнес-омбудсмана носило системный характер и охватывало как экспертные и деловые площадки, так и ведущие национальные средства массовой информации, цифровые медиа и социальные сети.

В 2025 году Бизнес-омбудсмен активно выступал на ключевых экспертных и государственных площадках, формируя профессиональную повестку в сфере защиты прав предпринимателей.

В 1-ом полугодии он принял участие в ряде значимых мероприятий:

- панельная сессия CFO Summit Kazakhstan 2025 «Созидатели и потребители экономики казахстанской мечты» (05.03.2025, Алматы) о новой экономической модели Казахстана;
- международная научно-практическая конференция в Университете NARXOZ «Поддержка и защита малого и среднего бизнеса — основополагающий принцип конституционной экономики» (25.04.2025);
- круглый стол «Проблемные вопросы судебной практики по экономическим преступлениям» на площадке Верховного Суда (29.05.2025, г. Астана);
- круглый стол в Службе центральных коммуникаций при Президенте РК «Защита прав инвесторов» с участием правоохранительных органов (27.02.2025);
- заседание Конституционного суда Республики Казахстан (30.04.2025) по определению понятия ОПГ.

Во 2-ом полугодии фокус публичных выступлений был сосредоточен на реформировании уголовного и налогового законодательства. Бизнес-омбудсмен на совещании в НПП «Атамекен» ярко представил постановку проблем по внедрению системы электронных счетов-фактур Е-Тамга (18.08.2025), модерировал экспертную дискуссию о маркировке товаров (01.10.2025) и принял участие в Национальном слёте женщин-предпринимателей (18.11.2025).

Советник Бизнес-омбудсмана вошёл в **Совет по вопросам экономики и предпринимательства при партии «АМАНАТ»**. Это участие усиливает работу института по выявлению и устранению административных барьеров, содействует созданию благоприятной среды для бизнеса и обеспечивает тесное взаимодействие с предпринимательским сообществом через привлечение к этим проблемам актива правящей партии.

Основным событием стало выступление Бизнес-омбудсмана 9 декабря 2025 года в Сенате Парламента на тему верховенства права как основы инвестиционного климата и защиты предпринимательства с участием представителей государственных и правоохранительных органов. Это выступление подтвердило институциональное закрепление экспертной роли Бизнес-омбудсмана в парламентском диалоге по вопросам экономической политики.

### **6.3. Просветительская деятельность и работа с подрастающим поколением**

Отдельное направление просветительской деятельности было посвящено работе с подрастающим поколением. 8 октября 2025 года Бизнес-омбудсмен провёл классный час на тему «Правовая система и лидерство» для учеников International Steppe School of Astana (филиал NIS). В доступной форме школьникам были разъяснены основы правовой системы, роль законов, гражданских ценностей и лидерства в построении справедливого общества.

Такие инициативы формируют долгосрочную основу правовой культуры и способствуют воспитанию поколения, ориентированного на принципы законности и ответственности.

### **6.4. Расширение информационного присутствия и публичная экспертиза**

В 2025 году опубликованы десятки аналитических материалов, интервью и экспертных комментариев в ведущих изданиях (Kursiv, Tengrinews, Inbusiness, Ulysmmedia, Kazpravda, LSM, Kaztag и др.).

Публикации затрагивали наиболее чувствительные для предпринимателей темы:

- налоговая политика и риски ухудшения инвестиционного климата;
- анализ регуляторного воздействия;
- персональная ответственность должностных лиц;
- практика произвольного правоприменения;
- использование уголовного законодательства как инструмента давления на бизнес;
- правовая неопределенность понятия организованной преступной группы.

Дополнительно следует отметить ведение постоянной авторской колонки на Inbusiness.kz, а также активное участие в телевизионных программах, подкастах и аналитических форматах, включая интервью на телеканалах и популярных цифровых платформах.

В 2025 году институт Бизнес-омбудсмента расширил присутствие в цифровой среде. Материалы о деятельности УЗПП регулярно размещались:

- на официальном сайте ombudsmanbiz.kz;
- на платформах YouTube, Facebook, Telegram и Instagram;
- на официальных ресурсах СЦК и партнерских площадках.

Через эти каналы обеспечивалась оперативная коммуникация с предпринимателями, разъяснение правовых позиций института и освещение индивидуальных кейсов защиты бизнеса.

Во 2-ом полугодии 2025 года **особое внимание уделялось резонансным случаям незаконного уголовного преследования предпринимателей**. Публичные заявления и обращения

Бизнес-омбудсмена к Генеральной прокуратуре и другим государственным органам были направлены на формирование устойчивой практики недопустимости криминализации гражданско-правовых споров. Эта работа сопровождалась активным информационным освещением и разъяснением причин системных перекосов в уголовном судопроизводстве, включая крайне низкую долю оправдательных приговоров и отсутствие персональной ответственности должностных лиц.

9 декабря 2025 года в г. Алматы состоялся брифинг регионального представителя УЗПП для средств массовой информации, посвященный **проблеме незаконного уголовного преследования предпринимателей и подмене гражданско-правовых споров уголовной ответственностью**. Мероприятие прошло при поддержке Аппарата УЗПП и стало площадкой для открытого диалога бизнеса, общества и государства.

В ходе брифинга были представлены конкретные кейсы предпринимателей, в том числе дело Д. Квиташа, который более 2-х лет находился под стражей и был освобождён после отмены приговора Верховным Судом ввиду грубых нарушений уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Публичное обсуждение данного кейса позволило наглядно продемонстрировать **риски использования уголовного преследования как инструмента давления на бизнес**.

Позиция института Бизнес-омбудсмена по данной проблематике была синхронизирована с ранее направленным открытым обращением к Генеральному прокурору, в котором указывалось на системные сбои в реализации трехзвенной модели уголовного процесса и критически низкую долю оправдательных приговоров.

Проведение брифинга стало важным элементом просветительской и коммуникационной деятельности института УЗПП, подтвердившим, что **защита прав бизнеса осуществляется не только в процессуальной плоскости, но и через открытое, публичное отстаивание законных интересов предпринимателей при поддержке государства и общественного контроля**.

Активная работа со СМИ, экспертными площадками и цифровыми каналами позволила не только повысить правовую грамотность бизнеса, но и превратить институт Бизнес-омбудсмена **в устойчивый центр публичной экспертизы и доверия, напрямую влияющий на формирование государственной политики в сфере защиты предпринимательства**.

## **VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПО ИТОГАМ 2025 ГОДА**

2025 год выявил важную роль института Бизнес-омбудсмена как гражданского **механизма защиты прав предпринимателей в виде общественного контроля за действиями госорганов и медиативного инструмента взаимодействия между бизнесом и государством.**

Деятельность института вышла за рамки реагирования на индивидуальные обращения и приобрела характер **системного влияния на государственную политику** в сфере инвестиционного климата и бизнес-среды.

В отчетный период достигнуты значимые результаты в следующих направлениях.

### **1. Урегулированы правовые проблемы налогового администрирования**

В 2025 году урегулированы ключевые вопросы налогового администрирования, нарушающие правовые принципы. Перерасчёт ИПН задним числом исключен, а механизм авансовой уплаты НДС в рамках автоматизированного контроля ЭСФ «Е-Тамга» применяется только в отношении одной категории рискованных налогоплательщиков, отозвавших свои ЭСФ ввиду отсутствия факта поставок с их стороны. Соответственно, признание сделок и предприятий недействительными также сведено к минимуму. Но всё это урегулировано лишь на уровне подзаконного НПА КГД МФ РК, а не на уровне Налогового кодекса, что в принципе сохраняет правовую возможность распространения предоплаты НДС на всю экономику, а также отмены сделок и предприятий путем признания их недействительными в целях возложения на добросовестных налогоплательщиков налоговых недоимок недобросовестных налогоплательщиков.

Поэтому в 2026 году институт УЗПП окажет всемерное содействие НПП «Атамекен» по участию в Проектном офисе внедрения Налогового кодекса при Правительстве с целью недопущения ухудшения положения предпринимательства посредством новых подзаконных актов Министерства финансов в сфере налогового администрирования по вышеуказанным проблемам.

### **2. Определены перспективы защиты бизнеса от обвинений в создании ОПГ**

Нормативное постановление КС поддержало позицию Бизнес-омбудсмена по защите предпринимателей от чрезмерного уголовного давления на них путем обвинения их в создании ОПГ с целью признания ими экономических правонарушений с их стороны. Суд подчеркнул, что организационные структуры хозяйствующего субъекта не могут автоматически считаться признаками ОПГ при совершении предпринимателями экономических правонарушений и рекомендовал

Правительству и Верховному суду внести правовую определенность в законодательство и судебную практику, чтобы отграничить понятия и признаки организованной преступности от всех иных форм соучастия в групповых правонарушениях. УЗПП во исполнение данного НПКС внесены соответствующие представления Премьер-Министру и Председателю Верховного суда на предмет определения понятия и признаков ОПГ как неформального объединения физических лиц, профессионально осуществляющего бандитскую деятельность с целью постоянного дохода от насильственного контроля над бизнесом.

В связи с чем, в 2026 году институтом Бизнес-омбудсмена с целью совершенствования уголовного законодательства планируется подготовка соответствующих предложений депутатскому корпусу и Главе государства.

### **3. Защита предпринимателей от уголовного преследования в гражданско-правой сфере**

В 2025 году институт Бизнес-омбудсмена продолжил защищать права предпринимателей в случаях необоснованного перевода гражданско-правовых споров в уголовную плоскость, несмотря на ограниченные полномочия в сфере уголовного расследования и судопроизводства. Институт УЗПП фиксировал нарушения и направлял обращения в Генеральную прокуратуру, а также в Сенат и Администрацию Президента, что позволило инициировать проверки по восстановлению законности. Данная деятельность института УЗПП в силу ограниченности его мандатных полномочий не смогла в полной мере способствовать укреплению правовой определенности в защите прав собственности и иных свобод бизнеса.

Поэтому УЗПП был вынужден по данному поводу обратиться к Главе государства. После чего, решением Руководителя Администрации Президента Генеральной прокуратуре совместно с УЗПП поручено **принять в 2026 году комплексные меры по недопущению необоснованного вовлечения предпринимателей в орбиту уголовного преследования.**

### **4. Предотвращение административного давления на бизнес и защита от необоснованного вмешательства госорганов в предпринимательскую деятельность и иные гражданские сделки**

Госорганами зачастую необоснованно принимаются или отменяются административные решения в сферах земельных и налоговых отношений, государственных закупок, архитектуры и строительства, а также при установлении административных барьеров. Произвольное правоприменение при этом в отношении бизнеса проявляется порою в явно неправомерном действии/бездействии по выдаче или невыдаче документов без правовых на то оснований, а также по отмене ранее принятых правомерных решений. В отчетном периоде это выразилось в ретроспективном оспаривании госорганами приватизационных, инвестиционных и иных гражданско-правовых сделок, даже когда срок исковой давности истек, с использованием административных ресурсов для фактического перераспределения бизнес-активов. Выявленные

кейсы свидетельствуют о формировании практики госорганов, подрывающей стабильность гражданского оборота и безопасность инвестирования в экономику страны.

В этой связи, Бизнес-омбудсменом были **направлены письма в Генеральную прокуратуру** с просьбой о принятии мер, но лишь малая их часть решена положительно. В связи чем, аппарат УЗПП опасается, что **права предпринимателей будут не защищены**, вследствие чего по результатам судебных производств после отмены прежних решений госорганов они останутся при этом еще без какого-либо возмещения вложенных средств и иных компенсаций.

Поэтому в 2026 году защита предпринимателей от необоснованного вмешательства государственных органов в предпринимательскую деятельность останется приоритетной.

## **5. Политико-правовая поддержка системных инициатив УЗПП**

В 2025 году институт Бизнес-омбудсмeна продемонстрировал, что выполняет функции не только правозащитного органа, но и важного канала обратной связи между предпринимательским сообществом и высшим политическим руководством страны, что он фактически стал:

- «слышащим» представителем Главы государства для бизнеса;
- механизмом мониторинга и выявления системных рисков;
- инструментом корректировки правоприменения;
- центром корректировки действующих и предлагаемых НПА.

Поэтому предложения Бизнес-омбудсмeна по реформированию правоприменительной практики получили институциональную поддержку Сената Парламента. По итогам обсуждений Сенатом выработаны рекомендации государственным органам, направленные на обеспечение единообразной надзорной и судебной практики, внедрение двухстадийной модели досудебного расследования, внедрение механизма пересмотра решений о привлечении предпринимателей к уголовной ответственности и другие меры.

**Данные рекомендации Сената необходимо будет реализовать на практике в 2026 году.**

## **Стратегические направления на 2026 год**

В 2026 году согласно утвержденной Стратегии Бизнес-омбудсмeна по защите предпринимательства главной целью останется обеспечение благоприятных правовых условий для бизнеса, прежде всего - малого и среднего, с едиными правилами для всех частных инвестиций.

Соответственно Институт Бизнес-омбудсмeна продолжит выступать **системным гарантом прав предпринимателей и активным участником реформ**, направленных на укрепление доверия между государством и бизнес-сообществом, а также на формирование предсказуемой, справедливой и инвестиционно привлекательной бизнес-среды.

Исходя из этого, наиболее приоритетными и первоочередными представляются следующие направления:

### **1. Практическое внедрение персональной ответственности должностных лиц и оценка их деятельности по решениям в пользу предпринимательства.**

В 2026 году совместно с Министерством национальной экономики и Агентством по делам государственной службы запланирована работа по внедрению механизмов персональной ответственности должностных лиц за произвольное правоприменение и принятие незаконных решений, повлекших ущерб для бизнеса. Будут запрошены и проанализированы статистические данные и проработан механизм регрессного взыскания с должностных лиц средств, выплаченных государством в качестве компенсации предпринимателям за ущерб, причиненный их неправомерными действиями. Это позволит повысить личную ответственность должностных лиц за незаконные решения и действия, повлекшие ущерб бизнесу.

Кроме того, планируется инициировать систему оценки сотрудников государственных органов с учетом административных решений и судебных актов, обжалующих действия должностных лиц, решенных в пользу бизнеса, что позволит повысить ответственность и прозрачность работы государственных органов в отношении предпринимателей.

### **2. Расширение АРВ и административной юстиции (АППК)**

В 2026 году требуется:

- обеспечить применение АРВ ко всем депутатским инициативам (законопроектам и поправкам), затрагивающим ухудшение условий предпринимательской деятельности, а также исключить необоснованное выведение отдельных сфер регулирования из-под действия АРВ;

- интегрировать все административные процедуры госорганов в рамках административной юстиции с превалярованием в них АППК и установить в законодательстве общее положение, что любые проверки и расследования госорганов должны обязательно заканчиваться административным актом, чтобы их можно было обжаловать в рамках АППК.

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

Поэтапное институциональное усиление УЗПП в соответствии с рекомендациями ОЭСР и лучшими международными практиками.

Предложения на имя Главы государства о расширении полномочий Бизнес-омбудсмена (в части защиты прав предпринимателей на этапе досудебного производства и в уголовных процессах, права обращения в Конституционный Суд, возможности обжалования судебных актов в административной и гражданской сферах, а также уточнения наименования должности) находятся на рассмотрении в Администрации Президента.

По результатам их утверждения данные меры будут направлены на всестороннюю защиту предпринимателей и устранение системных пробелов в правоприменении.

## **Стратегия Бизнес-омбудсмена по защите предпринимательства в Республике Казахстан**

*(утверждена приказом УЗПП от 20 декабря 2024 года № 1)*

**Миссия УЗПП** – защищать в госорганах законные интересы предпринимательства, когда им исчерпаны все иные правовые возможности.

**Видение УЗПП** - эффективный мост конструктивной медиации между предпринимательством и государством.

**Текущая ситуация.** Несмотря на успех новой экономической политики в части почти двойного роста обрабатывающей и иной промышленности, на фоне всё ещё чрезмерно централизованной и чересчур социально ориентированной модели управления экономикой стали проглядываться иждивенческие настроения даже в среде предпринимателей. Определенная их часть требует гос- и квазигосзаказов, а также дотаций, субсидий и иных мер господдержки.

Такая тенденция, при всей своей объективной обусловленности, в принципе недопустима. Нельзя допускать деградации частной инициативы и организационных способностей предпринимателей. Предпринимательство, как класс частных собственников капитала, это краеугольный остов рыночной экономики. Без него перейти на новую экономическую политику (НЭП), объявленную Главой государства, будет невозможно.

Чтобы от доминирования в экономике государственной, квазигосударственной и иной политической монополии перейти к расширенному (инклюзивному) порядку рыночного взаимодействия на основе частной собственности и свободной конкуренции, необходимо просто освободить частный бизнес от необоснованных административных барьеров и правоприменительного произвола, а также от неравной конкуренции с гос- и квазигоссекторами.

Тогда доля частного бизнеса в ВВП сможет гарантированно и беспрепятственно расти, без какого-либо ущерба для государственной и иной публичной собственности. Более того, будет расти доля именно микро, малого и среднего бизнеса, что сгладит существующую на сегодня имущественную поляризацию в обществе, снимет напряженную социально-экономическую обстановку и тем самым обеспечит новой экономической политике Главы государства всемерную общественную поддержку без инфляционного раздувания экономики дотациями, субсидиями и иными безвозмездными социальными расходами.

**Главная цель УЗПП** – обеспечение благоприятных правовых условий для бизнеса, прежде всего - малого и среднего, с едиными правилами для всех частных инвестиций. Государство должно поддерживать бизнес-среду в целом по экономике и иногда даже по отдельным стратегически важным отраслям, но важнее при этом не нарушать прав предпринимателей и не спасать конкретные предприятия от их неэффективности. Только так можно возродить дух отечественного предпринимательства.

**Стратегия УЗПП** - выявить и устранить все необоснованные административные и иные ограничения частного бизнеса, а также наиболее очевидные риски произвольного правотворчества и правоприменения в отношении предпринимательства со стороны госорганов и квазигосорганизаций с публично-правовыми функциями.

### **Тактические подходы УЗПП**

Хотя Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» (НПП) по законодательству обязана обеспечивать деятельность бизнес-омбудсмена, УЗПП представляет собой вышестоящий и отдельный в ней общественный институт, подчиненный непосредственно Главе государства. Соответственно, УЗПП должен приложить все необходимые усилия по интеграции своей деятельности в систему НПП для синергии обоих институтов.

Для защиты прав отдельных предпринимателей УЗПП необходимо наладить тесные рабочие отношения с Генеральной прокуратурой, Агентством по финансовому мониторингу, Агентством по противодействию коррупции и иными правоохранительными органами, а для защиты предпринимательского сообщества в целом - с АЗРК, МИД и иными госорганами, отвечающими за благоприятный инвест-климат, включая инвест-омбудсмена.

Для полноценного исполнения функций защиты прав предпринимателей, желательно на законодательном уровне несколько расширить права УЗПП, в частности на правовую защиту предпринимателей в уголовном процессе (без доверенности от них), учитывая те обстоятельства, что Конституционный суд не рассматривает обращения в защиту прав и свобод бизнеса, и что обжаловать вступившие в силу судебные акты, не будучи стороной по делу, имеют право только прокуроры.

### **Операционные мероприятия УЗПП:**

**1)** Прежде всего, необходимо урегулировать проблему произвольного правоприменения в административном и судебном процессах, а также произвольного правотворчества в законодательном процессе со стороны отдельных депутатов.

**1.1)** Несмотря на успешное внедрение административной юстиции, где административные суды более 60% дел решают в пользу предпринимательства, а не госорганов, практика произвольного правоприменения должностных лиц этих госорганов по отмене или неисполнению ранее состоявшихся решений, документов и договоров всё ещё остается фактически неизменной.

Более того, неправомерно используется уголовное преследование предпринимателей по чисто гражданским спорам, зачастую вполне законное стремление предпринимателя к превышению цены договора над среднерыночными ценами как к своей прибыли рассматривается в качестве мошенничества или хищения.

Самоочевидной причиной тому является избирательность и необязательность наступления ответственности виновных должностных лиц по административному и уголовному праву. Еще одной самоочевидной причиной тому является то, что в настоящее время вступившие в силу судебные акты не входят в перечень источников оценки эффективности работы госорганов, в т.ч. по соблюдению административных процедур.

**Поэтому необходимо:**

- включить в критерии оценки работы должностных лиц показатель удовлетворенности жалоб предпринимателей, чтобы повысить эффективность госаппарата по досудебному рассмотрению административных споров в результате повышения ответственности вышестоящего органа за незаконные отказы в удовлетворении жалоб, поданных ему в досудебном порядке по АППК;

- заведомо неправомерное действие и/или бездействие автоматически накладывать на административных должностных лиц персональные гражданские обязательства по возмещению предпринимателю убытков, связанных с подписанием недействительных решений, документов и договоров, а также с односторонним пересмотром, отменой и иным неисполнением действительных решений, документов и договоров;

- возлагать ответственность на должностных лиц исполнительных органов, в т.ч. правоохранительных, налоговых и таможенных, за письменно выдаваемое ими толкование норм законодательства, а также автоматически накладывать на них персональные гражданские обязательства по возмещению предпринимателю убытков, связанных с заведомо неправомерным действием и/или бездействием по произвольному толкованию и/или применению норм действующего права;

- запретить непоследовательное, одностороннее или одностороннее применение логических, правовых и иных принципов в налоговом, таможенном и ином администрировании. Все используемые в администрировании принципы должны работать в обе стороны, а не только в пользу Правительства. Например, при налогообложении прибылей с операций по ценным бумагам должны учитываться не только доходы, но также и расходы (убытки) по ним;

**1.2)** Не менее губительно произвольное правоприменение судебных органов, когда явно незаконные действия госорганов или связанных с ними лиц узакониваются в судебном порядке заведомо неправосудными решениями против здравого смысла, формальной логики и общепринятой

судебной практики. В таких случаях злоупотребления правом, виновные должностные лица судебных органов должны автоматически нести свою персональную гражданскую ответственность перед теми, кто пострадал от их заведомо неправосудных решений, ввиду их пересмотра или отмены.

В случае же невозможности такого пересмотра или отмены, никакой судья как частное лицо, не надлежаще исполнявшее в свое время государственную функцию, не должен быть освобожден от гражданских исков предпринимателей к нему лично по возмещению в частном порядке убытков от его заведомо неправосудного решения.

**1.3)** Произвольное правотворчество со стороны законодателей по отмене, запрету или ограничению того или иного рода, вида предпринимательской деятельности, в т.ч. наложению на нее неправомерных обязанностей и обязательств наносит не меньший, если не больший, ущерб экономике, чем произвольное правоприменение. Злоупотребление некоторыми депутатами правом на законодательную инициативу без анализа регуляторного воздействия (АРВ) в принципе неприемлемо, так как любая государственная политика, особенно реализующаяся в нормативных правовых актах, должна проходить на этапе своей разработки анализ последствий ее практической реализации, независимо от того обязывает или нет законодательство к такому анализу. Депутат Парламента, представляющий гражданское общество не должен избегать согласования и обсуждения с ним иницилируемой нормы права.

Для предупреждения в дальнейшем произвольного правотворчества необходимо законодательно распространить АРВ на все депутатские инициативы, ухудшающие положение предпринимательства.

Таким образом, благодаря неизбежности персональной ответственности должностных лиц госорганов за заведомо неправомерное действие (бездействие) в виде возмещения с них убытков напрямую, без регрессного взыскания государством, будет повышена профессиональная компетентность и заинтересованность всех госорганов в своевременном и объективном рассмотрении жалоб предпринимателей, что в разы увеличит эффективность административной, законодательной и судебной защиты прав предпринимателей.

**2)** Касательно проблемы господдержки национального бизнеса с отечественным содержанием без соблюдения прочих равных условий для всех участников рынка необходимо:

- признать, что импортозамещающие меры господдержки бизнеса без их экспортоориентированности приводят лишь к госбюджетному иждивенчеству предпринимателей и росту цен на внутреннем рынке.

Соответственно следует перейти в стимулировании национального бизнеса от импортозамещения к экспортоориентированности, поскольку ориентация промышленности на экспорт вовсе не исключает замещения импорта, но делает это замещение на качественно более высокой основе и не ограничивает при этом добросовестную конкуренцию отечественных товаропроизводителей на внутреннем рынке, в т.ч. с внешними игроками на глобальном рынке.

Импортозамещение в Казахстане не должно быть направлено на технически невозможное, по сути – автаркическое, самообеспечение себя всей продукцией и характеризоваться защитой национального бизнеса от конкуренции любой ценой в виде тарифных и нетарифных мер препятствования экспорту и импорту, прямого субсидирования предприятий и льготных кредитов для него, льгот при госзакупе и иных привилегий, в т.ч. налоговых преференций.

- ясно установить, что приоритет отечественному товаропроизводителю отдается только при прочих равных условиях соответствия его продукции, работ и услуг иным альтернативам на рынке;

- перевести субсидирование и иное дотирование отечественных товаропроизводителей по отраслям с социально обусловленных критериев защиты СУСН на рыночно обусловленные критерии спроса и предложения во избежание перепроизводства;

- отменить все необоснованные национальной безопасностью запреты, квоты и лицензии на экспорт продукции, работ и услуг отечественных товаропроизводителей, в первую очередь - в обрабатывающей промышленности.

**3)** Касательно проблемы государственной фиксации предельных цен и иных ограничений свободы торговли, приводящих к исчезновению товаров и предприятий, необходимо:

- прекратить практику установления предельных, льготных и иных социально ориентированных цен для внутреннего рынка при помощи замены её адресным вспомоществованием социально уязвимым слоям населения за счет предприятий, извлекающих прибыль от торговли на внутреннем рынке по внешнеторговым и иным рыночным ценам;

- до прекращения практики предельных цен и соответственно при сохранении дисбаланса между внутренними и внешними ценами вместо запрета внедрить квотирование экспортных поставок в пропорциональной зависимости от поставок на внутренний рынок, предоставляя тем самым гарантированные права на экспорт предприятиям, добросовестно обеспечивающих экономику республики;

- запретить во всех рыночных отраслях экономики политические монополии и иные неестественные преференции, льготы и/или запреты, связанные с правом торговать. Торговать имеют право все.

**4)** Касательно проблемы привлечения к ответственности предпринимателей, вынуждаемых к даче взяток должностными лицами государственных органов, квазигосударственных и иных публичных организаций, необходимо:

- в случае инициативного и добровольного сотрудничества с правоохранительными органами, безусловно освобождать предпринимателей от уголовной ответственности за вынужденную дачу взяток и гарантировать им возврат вымогателями вытребованных с них средств;

- провести децентрализацию управления (деконцентрацию полномочий) по уровням и сферам, чтобы приблизить центры принятия решений к местам операций и задействовать через бюджетное мотивирование личные интересы на местах в общих государственных и корпоративных целях, после чего запретить центральным аппаратам госорганов и квазигос-организаций осуществлять операции за их местные и иные операционные подразделения, особенно в части закупок, чтобы возродить внутренний контроль центральных аппаратов за операционной деятельностью своих подразделений на местах и снизить тем самым коррупциогенность предпринимательской деятельности в целом.

**5)** Касательно проблемы непрозрачности в корпоративном управлении, в целях однозначного разделения функций владения и распоряжения на предприятиях и налаживания в них прозрачной системы внутреннего контроля необходимо:

- отменить все нормы НПА, нарушающие принцип обособленности имущества юридических лиц, прежде всего в части ограниченной ответственности предпринимателей как конечных бенефициаров за действия их предприятий в лице менеджмента;

- определить, что исполнительный и высший органы в АО и ТОО также являются органами корпоративного управления, а не только Совет директоров (СД). При этом однозначно указать СД лишь наблюдательным коллегиальным органом управления, в котором не может быть персональной исполнительной ответственности за представление и функционирование предприятия как единого тела. Зависимых членов СД при этом должны избирать основные акционеры и платить им должны они же сами, а не предприятия. Независимых членов же СД, получающих зарплату от самого предприятия, должны назначать и увольнять только миноритарные участники.

**6)** Касательно проблемы регулирования рентабельности естественных монополий, ведущего к повышению тарифов (без модернизации их активов) и антимонопольного разукрупнения отечественных предприятий в условиях открытой конкуренции с крупными предприятиями стран ЕАЭС, ведущего к их закрытию, необходимо:

- в обмен на относительно жесткую фиксацию тарифов для экономики перестать регулировать рентабельность (норму прибыльности) естественных монополий и предоставить тем самым им право самим распределять свою прибыль на развитие и бонусы персоналу;

- перестать препятствовать экономической концентрации, укрупнению отечественных предприятий и иному развитию олигополий национального бизнеса на рынках открытой конкуренции с продукцией РФ и развитых стран, сосредоточиться только на злоупотреблении доминирующим положением и недопущении политических монополий на местном рынке.

**7)** Касательно проблемы неравной конкуренции частного бизнеса с государственными и квазигосударственными предприятиями, имеющими преимущество в административных и материальных ресурсах государства, растрачиваемых на частные сектора экономики вместо публичных инфраструктурных отраслей, необходимо:

- запретить в принципе государственному и квазигосударственному сектору конкурировать с частным бизнесом под предлогом недостаточной конкуренции в отраслях с открытой рыночной средой, вместо чего сосредоточиться только на стратегических инфраструктурных и иных отраслях публично потребляемых благ, в которых частный бизнес не может обеспечить себе возвратность и отдачу на вложенный капитал без партнерства с государством (ГЧП).

**8)** Касательно проблемы социально-психологического восприятия торговли и финансов, да и всего предпринимательства, как «паразитических» явлений «непроизводительного» посредничества, необходимо:

- изменить инфополе страны посредством массового разъяснения, что торговля как акт равноправного обмена (рыночного взаимодействия) лежит в основе не только коммерции и финансов, но также и самого промышленного производства как «реального» сектора экономики, что товар это всегда объект частной собственности, благодаря чему торговля находит его истинную, рыночную стоимость как меру его дефицита, и что любые посредники в условиях свободного рынка своими оптовыми покупками и продажами на свой страх и риск лишь многократно увеличивают производственную мощность непосредственных товаропроизводителей;

- только после успеха содержания данных пиар мероприятий в части повышения уровня общественного сознания можно будет уже работать дальше над снижением уровня популистских и иждивенческих настроений населения и предпринимательства в отношении государства для предотвращения депрессивных мер государственного регулирования экономики.

Предприниматели могут обращаться к Бизнес-омбудсмену посредством портала **«Е-Өтініш»**, а также направлять обращения на **электронный адрес** Департамента правовой защиты предпринимателей: 112@atameken.kz и лично обращаться в офис.

Приём предпринимателей осуществляется в рабочее время по адресу: г. Астана, пр. Кабанбай батыра, 19, блок «С», 7 этаж, кабинеты 703, 704.

Кроме того, Аппарат Бизнес-омбудсмена на постоянной основе отслеживает информацию в социальных сетях, чтобы выявлять проблемные вопросы и сигналы о возможных нарушениях прав предпринимателей.

Имеются **сайт**: ombudsmanbiz.kz, **telegram-канал**: t.me/ombudsmanbizkz, **YouTube-канал**: Бизнес-омбудсмен Казахстана.

В социальной сети Facebook действует страница «Атамекен. Бизнесі қорғау», где регулярно публикуются материалы о работе, принятых мерах и разъяснения консультативно-правового характера, что позволяет предпринимателям наглядно видеть, какие вопросы рассматриваются и какие решения принимаются.

Все поступающие обращения подлежат регистрации. По каждому обращению устанавливается обратная связь, осуществляется поиск путей решения, подключаются профильные департаменты НПП «Атамекен», проводится отработка вопросов с уполномоченными государственными органами, а при необходимости выносятся на рассмотрение соответствующих площадок.

**Телефон приёмной** : +7 (7172) 270454.

