



«Азаматтарға арналған үкімет»
мемлекеттік корпорациясы» КЕ АҚ
жылжымайтын мүлікке құқықтарды
(ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу
саласындағы сыбайлас жемқорлық пен
алаяқтық тәуекелдеріне ішкі талдау
жүргізу туралы
ҚЫСҚАША ТАЛДАМАЛЫҚ
АНЫҚТАМА

1. Кіріспе бөлімі

2023 жылғы 20 шілде мен 25 қыркүйек аралығы кезеңінде жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу (бұдан әрі – мемлекеттік тіркеу) саласындағы сыбайлас жемқорлық пен алаяқтық тәуекелдеріне ішкі талдау «Азаматтарға арналған үкімет» мемлекеттік корпорациясы» коммерциялық емес акционерлік қоғамының (бұдан әрі - Мемлекеттік корпорация) Басқарма төрағасы С.Т. Әбділдиннің 2023 жылғы 17 шілдедегі № 344 н/қ және 2023 жылғы 08 қыркүйектегі № 405 н/қ бұйрықтарына сәйкес жүргізілді.

Талдау жүргізудің мақсаты уақытылы алдын алу шараларын, сондай-ақ жоғарыда аталған тәуекелдерді митигациялауға және олардың іске асырылуының болатын ықтимал зиянның шамасын азайтуға бағытталған шараларды әзірлеу үшін жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу сыбайлас жемқорлық пен алаяқтық тәуекелдерін анықтау болып табылады.

2. Ақпараттық-талдамалық бөлімі

Нормативтік құқықтық актілердің (бұдан әрі – НҚА) мазмұнын талдау және олардың құқық қолдану практикасын баяндау бірқатар сыбайлас жемқорлық нормалары мен дискрециялық өкілеттіктер қамтылатын нормаларды көрсетті.

Құжаттардың түпнұсқалығын немесе оларда көрсетілген мәліметтердің дұрыстығын анықтау үшін сараптама тағайындау тәртібі мен жағдайлары:

Мемлекеттік тіркеу туралы Заңның 28-бабының 2-тармағына сәйкес, қажетті жағдайларда құжаттардың түпнұсқалығын немесе оларда көрсетілген мәліметтердің дұрыстығын анықтау үшін, құжаттарды тіркеуші орган сараптама жүргізу үшін жібере алады. Алайда, заңға тәуелді НҚА-да да, Корпоративтік стандарт та келесі мәселелер реттелмеген:

- 1) жағдайларды сараптама жүргізу үшін қажетті жағдайларға жатқызу өлшемшарттары;
- 2) оны тағайындау және өткізу тәртібі;
- 3) Мемлекеттік тіркеу туралы Заңның 27-бабында көзделген негіздемелер бойынша нақты регламенттелген мерзімдерден айырмашылығы, мемлекеттік тіркеуді тоқтата тұру мерзімдері;
- 4) сараптамаға ақы төлеу тәртібі;
- 5) сарапшыны іріктеу тәртібі және т. б.

Бейіндік Департаменттің берілген түсіндірмелеріне сәйкес, нормасы «жұмыс істемейді» болып табылады, яғни іс жүзінде қолданылмайды. Осыған байланысты, аталған олқылықты жою үшін сараптама туралы нормаларды алып тастау бөлігінде Мемлекеттік тіркеу туралы Заңға өзгерістер енгізу бойынша жұмыстар жүргізу қажет.

Мемлекеттік тіркеу кезінде жіберілген қателерді түзету бойынша іс-қимылдар тәртібі:

Мемлекеттік тіркеу туралы Заңның 32-бабына сәйкес мемлекеттік тіркеу кезінде жіберілген қателерді түзетуге жол беріледі. Бұл ретте, мұндай қателер 2 (екі) санатқа бөлінеді:

- 1) тіркелген құқықтың (құқықтар ауыртпалығының) тиесілігін, сипатын немесе мазмұнын өзгертпейтіндер;
- 2) тіркелген құқықтың тиесілілігіне, сипатына немесе мазмұнына әсер ететіндер (құқықт ауыртпалығы және өзге де мемлекеттік тіркеу объектілері).

Осыған байланысты, қателерді тіркеуші орган түзете алады не Мемлекеттік тіркеу туралы Заңның 32-бабының талаптарына сәйкес сот шешімі негізінде түзетіледі.

Бұл ретте, заңға тәуелді акті де («Тіркеу құжаттарында жіберілген қателерді түзету мақсатында жазба енгізу ережесін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Әділет министрінің міндетін атқарушының 2007 жылғы 24 тамыздағы № 243 бұйрығы), Корпоративтік стандарт та бұл процедураны, атап айтқанда келісу сипатын, келісу кезеңдерін және т. б. егжей тегжейлі реттемейді, яғни жіберілген қателіктерге өзгерістер енгізу бойынша келісу рәсімін жүргізудің регламенттелген тәртібі жоқ тіркеушінің дискрециялық өкілеттіктерін қамтиды.

Тіркеу ісіндегі құқық белгілейтін немесе өзге де құжаттар жоғалған (бүлінген) және тіркеу жазбалары жойылған (бүлінген) жағдайдағы іс-әрекеттер тәртібі:

Мемлекеттік тіркеу туралы Заңның 35-бабының 1-тармағына сәйкес, егер тіркеу ісінде сақталатын құқық белгілейтін немесе басқа да құжаттар бүлінген немесе жойылған болса, тіркеуші орган көрсетілген құжаттарды барлық жол берілетін тәсілдермен, оның ішінде қажетті құжаттарды құқық иелерінен, оларды шығарған мемлекеттік органдардан талап ету арқылы қалпына келтіре алады.

Бұл ретте, Корпоративтік стандарттың 5.1.11.3-бөлімін талдау құқық белгілейтін құжаттардың жоғалуы (бүлінуі) және тіркеу жазбалары жойылған (бүлінген) жағдайда жүргізілетін егжей-тегжей іс-қимылдарды, атап айтқанда мұндай оқиғаларды (іс-қимылдарды) белсендіру тәртібін, бұл туралы мұрағатшының немесе өзге адамның жоғары тұрған жұмыскерге, сондай-ақ тексеру/тергеу жүргізу үшін қауіпсіздік қызметіне немесе өзге де тұлғаларға хабарлау тәртібін көрсетпеді.

Осыған байланысты, бұл норма құқық белгілейтін құжаттардың жоғалуы (бүлінуі) және тіркеу жазбаларының жойылуы (бүлінуі) анықталғаннан кейінгі іс-қимылдарды регламенттеудің болмауынан сыбайлас жемқорлыққа бейім болып табылады.

НҚА мен ИНҚ талдау оларға өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажеттілігі, сондай-ақ Мемлекеттік корпорация көрсететін қызметтердің сапасын жақсартуға қызмет ететін жаңа актілерді әзірлеу және бекіту қажеттігін көрсетті.

Сот тәжірибесі

2021-2022 жылдар кезеңінде Мемлекеттік корпорация 2081 сот талқылауына қатысқан, оның ішінде: талапкер ретінде – 2, жауапкер (тең жауапкерлер) ретінде – 756, үшінші тұлға ретінде – 1323.

2022 жылы 2021 жылмен салыстырғанда Мемлекеттік корпорацияға талап қою саны 4%-ға өскен, сондай-ақ Мемлекеттік корпорацияға талап қою қанағаттандырылған немесе ішінара қанағаттандырылған істер саны өскен (2021 жылғы 47-ден 2022 жылы 51-ге дейін). Қанағаттандырылған талап-арыз талаптарының негізгі себептері Мемлекеттік корпорацияның жылжымайтын мүлікке құқықтарды тіркеу саласындағы әрекеттерін/әрекетсіздігін заңсыз деп тану болып табылады.

Талдау нәтижесінде жекелеген жағдайларда Мемлекеттік корпорация филиалдары сот шешімдеріне шағымдану бойынша шаралар қолданбайтыны анықталды. Сот тәжірибесін талдау сот істерінің нәтижесіне мүдделі емес екенін және

Мемлекеттік корпорацияның мүдделерін қорғау бойынша заңдық сүйемелдеуге жауапты заң басқармаларының белсенді жұмысының жеткіліксіз екенін көрсетті.

Жекелеген жағдайларда Мемлекеттік корпорацияға белгілі бір іс-әрекеттерді орындау міндеті жүктеле отырып, медиативтік келісімдер жасасу практикасы бар.

Мәселен, 2021-2022 жылдар кезеңінде 37 медиативтік (бітімгершілік) келісім жасалды. Бұл жағдай Мемлекеттік корпорацияның жауапкер ретінде сотта шығарылған шешімдердің заңсыздығын, әрекеттердің/әрекетсіздіктердің заңсыздығын өз еркімен мойындайтынын және өзіне бұзушылықтарды жою міндеттемесін алатынын көрсетеді.

Сот практикасында Мемлекеттік корпорация жұмыскерлерінің заңдылықты бұзу фактілері бойынша жеке ұйғарымдар шығару жағдайлары да бар.

Азаматтардың сот органдарына жүгінуінің себептері көбінесе ЖМТ МДБ-ға дұрыс емес, қате енгізілген жылжымайтын мүлік туралы мәліметтерді түзету қажеттілігі, Мемлекеттік корпорация жұмыскерлерінің жылжымайтын мүлікке құқықтарды тіркеу мәселелері бойынша келіп түскен өтініштер бойынша әрекетсіздігі, құжаттарды қабылдаудан негізсіз бас тартулар және т. б. болып табылады.

Ішкі аудит қызметінің аудиторлық тексерулерінің нәтижелері

2022 жылы Орталық аппараттың Ішкі аудит қызметі жылжымайтын мүлікке құқықтарды тіркеу саласында 2 аудиторлық іс-шара өткізген. Мынадай бұзушылықтар анықталды: нысаналы мақсатына сәйкес келмейтін объектіге (Шымкент қ.) құқықтарды (құқықтар ауыртпалықтарын) тіркеу, жылжымайтын мүлікке құқықтарды тіркеу үшін пайдаланылған чекті қайта қолдану (Шымкент қ.), есептілікті ұсынбау (жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеуді тоқтата тұрудың және бас тартудың негізгі себептері бойынша, жылжымайтын мүлікке құқықтарды тіркеу саласындағы бас тартуларды азайту бойынша талдамалық анықтамалар, ЖМТ МДБ құқықтық кадастрындағы қате мәліметтерді түзету және мониторинг нәтижелері бойынша қорытындылар).

Тәртіптік практикасы

Аталған кезеңде Мемлекеттік корпорацияның тіркеу және жер кадастры бөлімдерінің жұмыскерлеріне 553 тәртіптік жаза қолданылған, оның ішінде 2021 жылы - 276 (ескерту - 142, сөгіс - 104, қатаң сөгіс - 30), 2022 жылы - 277 (ескерту - 157, сөгіс - 83, қатаң сөгіс - 37).

2021 жылмен салыстырғанда 2022 жылы қолданылған тәртіптік жазалардың төмендемейтін қарқыны өңірлерде Мемлекеттік корпорацияның тіркеу және жер кадастры бөлімдерінің қызметінде елеулі бұзушылықтардың бар екендігін көрсетеді.

Бұзушылықтарды талдау тәртіптік жауапкершіліктің негізгі түрлері келесідей екенін көрсетті: ескерту - 299, сөгіс - 187 және қатаң сөгіс - 67.

245 тәртіптік жаза немесе жалпы санның 44,3% басшы жұмыскерлерге қолданылған, оның ішінде: 185 - басшыларға, 60 - орынбасарларға.

Басшы жұмыскерлерді тәртіптік жауапкершілікке жиі тартудың себептері жетекшілік ететін бөлімдердің жұмысына тиісті бақылаудың болмауы, мемлекеттік қызметтерді тиісінше көрсетпеуі, стандарттар мен бизнес-процестерді бұзуы және т. б. болып табылады.

Басқа жұмыскерлердің жазаларының басым көпшілігі жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу саласында мемлекеттік қызметтер көрсету бойынша

лауазымдық міндеттерін тиісінше орындамауларына, қателіктер жіберуіне, мерзімдерді бұзуларына, өтініштерді қарау тәртібін бұзуларына, прокуратура органдары не сот анықтаған бұзушылықтардың болуына және т. б. Байланысты болып табылады.

Қолданылған тәртіптік жазалардың үлесі бойынша көшбасшы өңірлер: Түркістан облысы бойынша филиал - 77 немесе 13,9%; Алматы қаласы бойынша филиал - 71 немесе 12,8%; ШҚО бойынша филиал - 51 немесе 9,2%.

82 жұмыскер 2 және одан да көп рет тәртіптік жауапкершілікке тартылған.

Көбінесе Мемлекеттік корпорация жұмыскерлері екі НҚА - Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу туралы заңның және Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу» мемлекеттік қызметін көрсету қағидаларының бұзылуына жол береді.

Жоғарыда айтылғандар бақылау-тексеру функцияларын іске асыруды жүзеге асыру кезінде, сондай-ақ мемлекеттік қызметтер көрсету кезінде жұмыскерлердің өздері немесе үшінші тұлғалар үшін пайда алу мақсатында лауазымдық өкілеттіктерін пайдалануына байланысты сыбайлас жемқорлық пен алаяқтықтың ықтимал тәуекелдерін де көрсетеді.

3. Анықталған тәуекелдер

Жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу саласындағы сот практикасын талдау, ішкі аудиторлық тексерулерді, тәртіптік бұзушылықтарды, көрсетілетін қызметті алушылардың шағымдарын талдау, мемлекеттік органдарды тексерулердің және тіркеу және жер кадастры бөлімдері жұмыскерлерінің қызметін ішкі тексеру нәтижелері бойынша мынадай тәуекелдер анықталды:

1) Жұмыскердің бақылау-тексеру функцияларын іске асыруды жүзеге асыру, мемлекеттік қызметтер көрсету, оның ішінде жылжымайтын мүлік объектілерін тексеру бойынша қызметтер көрсету кезінде өзіне немесе үшінші тұлғаларға пайда табу мақсатында лауазымдық өкілеттіктерін пайдалану тәуекелі, оның факторлары:

– өңірлер, бұзушылық түрлері, қолданылатын санкциялар бөлінісінде бақылау іс-шараларын талдау бойынша жұмыстың болмауы немесе жеткіліксіздігі;

– тәжірибеде проблемаларды анықтау және оларды жоюға қатысты ұсыныстар әзірлеу бойынша шаралардың болмауы;

– квазимемлекеттік сектор субъектісінің ОА тарапынан әдістемелік ұсынымдар, нұсқаулықтар, нұсқаулар жіберу, өзге де түсіндіру және оқыту іс-шараларын жүргізу арқылы әдіснамалық сүйемелдеудің болмауы және т.б.;

– жылжымайтын мүлік объектілерінің техникалық паспортқа сәйкес келмеуінің расталған фактілері;

– тиісті өтініштер мен өтінімдерсіз мемлекеттік қызметтер көрсету;

– мемлекеттік баж төлемей мемлекеттік қызмет көрсету.

2) Өзіне немесе үшінші тұлғаларға пайда алу мақсатында, құжаттардың толық емес немесе сәйкес келмейтін топтамасын қабылдау не оның қабылдау сәтінде сәйкес келмеуі, сондай-ақ мемлекеттік қызметтер көрсетуден негізсіз бас тарту тәуекелі, оның факторлары:

– мемлекеттік қызмет көрсетудің нақты процестерінің белгіленген талаптарға сәйкес келмеуі, оның ішінде қызмет көрсету мерзімдерін бұзудың жүйелі фактілері,

НҚА көзделмеген құжаттарды талап ету, қызмет көрсету рәсімдерінің тәртібін бұзу фактілері (Мемлекеттік корпорацияға және талапкерлердің пайдасына қанағаттанғандарға қойылған талап-арыздарға сәйкес);

– мемлекеттік қызметтер көрсету кезінде пайдаланылатын АЖ-лардың белгіленген тәртіптің бұзылуына әкеп соқтыратын тиісінше жұмыс істемеуі (ЖМТ МДБ-да сәйкессіздік фактілерінің, ЖМТ МДБ-да деректерді негізсіз түзету мүмкіндігінің болуы);

– АЖ пайдалану кезінде мемлекеттік қызмет көрсету процестерін «қолмен» түзету мүмкіндігі;

– көрсетілетін қызметті алушылардың бірнеше жылжымайтын мүлік объектілеріне көрсетілетін қызметтерге ақы төлеу туралы бір құжатты ұсынуын болдырмайтын төлем құжаттарын сәйкестендіру мүмкіндігінің болмауы.

3) *Лауазымды адамдардың шешімдер қабылдауы немесе өзге де әкімшілік рәсімдерді орындауы кезінде дискрециялық өкілеттіктердің кеңдігі тәуекелі, олардың факторлары:*

– құқықтық акт немесе ішкі құжат талдау объектісінің лауазымды адамының шешім қабылдауының толық негіздері мен тәртібін белгілемейді;

– лауазымды адамдардың шешімдер қабылдауы немесе өзге де әкімшілік рәсімдерді орындауы үшін негіздердің болмауы немесе белгісіздігі (Мемлекеттік корпорацияның пайдасына шығарылмаған сот шешімдеріне шағымдану бойынша бірыңғай практика жоқ);

– лауазымды тұлғаның және/немесе талдау объектісінің өз қалауы бойынша жеке және заңды тұлғалармен құқықтық қатынастардың туындауын бастау мүмкіндігі, оларды тиісті уәждемесіз өзгерту немесе тоқтату, өз қалауы бойынша заңнаманы орындамағаны үшін (медиативтік келісімдер жасасу бөлігінде) жауапкершілік түрі мен мөлшерін айқындау мүмкіндігі.

4. Талдау нәтижелері бойынша ұсынымдар

Жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу саласындағы НҚА және ІНҚ, сот практикасына жүргізілген талдау қорытындылары бойынша келесі ұйымдастыру шараларын қабылдау қажет:

Жылжымайтын мүлік департаменті:

1) Мемлекеттік тіркеу туралы Заңға сараптама бойынша нормаларды алып тастау бөлігінде өзгерістер енгізу жөніндегі жұмыстарды жүргізісін;

2) мемлекеттік тіркеу кезінде жіберілген қателерді түзету рәсімін егжей-тегжейлі регламенттеу жұмыстарын жүргізісін, атап айтқанда, Корпоративтік стандартта келісу сипатын, келісу кезеңдерін және т.б. бекітсін;

3) Корпоративтік стандартта құқық белгілейтін құжаттардың жоғалуы (бүлінуі) және тіркеу жазбаларының жойылуы (бүлінуі) анықталғаннан кейінгі іс-қимылдарды регламенттеу жұмыстарын жүргізісін;

4) Актілерді тіркеуге дейін сәулет органдарымен және МСҚБ келісу процесін цифрландырсын (Актілерді тіркеуге өтінім БМЖМК-да Актілер сәулет органдарымен және МСҚБ-мен оң келісілген жағдайда ғана пайда болуы тиіс);

5) түзетуге, яғни қажетті құжаттарды қоса бере отырып/тарта отырып, ХҚҚБ операторы БМЖМК-да электрондық форматта өтінішті қалыптастыру үшін өтініш беру және өтініш берушінің ЭЦҚ немесе QR-код арқылы қол қоюы процесін автоматтандыруға бастамашылық жасасын;

б) БМЖМК ақпараттық жүйесін қабылдау және пайдалануға беру кезінде шешімдер қабылдау рәсімдерінің ашықтығын қамтамасыз ету және сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтар жасауға айқын ықпал ететін жағдайларды ұсынбау үшін оқиғалар журналдарын қамтамасыз ету бөлігінде Ақпараттық-коммуникациялық технологиялар және ақпараттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласындағы бірыңғай талаптардың 90-1-тармағының 7) тармақшасының сақталуын есепке алсын және қамтамасыз етсін.

Заң жұмысы және мемлекеттік сатып алу департаменті:

1) жыл сайынғы жұмыс жоспарына Мемлекеттік корпорацияның жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу саласындағы қанағаттандырылған талаптары бойынша, оның ішінде филиалдардың медиативтік келісімдер жасасуының негізділігі бойынша сот практикасын жинақтау мен талдауды енгізісін;

2) процеске жоғары сатыға дейін (іске байланысты апелляциялық немесе кассациялық тәртіппен) шағымдануды егжей-тегжейлі көрсете отырып, Мемлекеттік корпорацияның талап-арыз жұмысын регламенттейтін құжатқа жеке бөлім енгізу арқылы сот шешімдеріне міндетті түрде шағымдануды қоса алғанда (құжатты әзірлеу қажеттілігі Жер кадастры саласындағы сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін ішкі талдау (СЖТІТ) бойынша түзету іс-қимылдары жоспарында бекітілген), сот органдарында Мемлекеттік корпорацияның мүдделерін қорғау жөніндегі бірыңғай тәсілдерді әзірлесін.

Персоналды басқару департаменті Заң жұмысы және мемлекеттік сатып алу департаментімен бірлесіп:

1) КРІ-ге заңдық сүйемелдеуге жауапты Басқарма жұмыскерлерін қосу, жоғары сатыға дейін шағымдану тәртібін сақтау мүмкіндігін қарастырсын.

Персоналды басқару департаменті:

1) Мемлекеттік корпорацияның жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу саласындағы функцияларды орындауды жүзеге асыратын филиалдарының барлық жұмыскерлерінің жылжымайтын мүлікке құқықтарды (ауыртпалықтарды) мемлекеттік тіркеу және қызметтер көрсету саласындағы заңнаманы білуіне жыл сайын оқытудан, сондай-ақ олардың тестілеуден өтуін ұйымдастырсын;

2) бекітілген Түзету іс-қималдары жоспарына сәйкес, мемлекеттік жер кадастры саласындағы ішкі талдау қорытындылары бойынша тәртіптік жазаларды қолдану, бұйрықтарды ресімдеу және т. б. бөлігінде ұсынымдардың орындалуын қамтамасыз етсін, атап айтқанда:

– бірнеше рет тәртіптік жауапкершілікке тартылған жұмыскерлерге олардың атқарып отырған лауазымдарына сәйкестігі тұрғысынан негізделген шешім қабылдасын;

– бұйрықтарды ресімдеу бөлігінде біркелкі тәсілді қолдана отырып, жұмыскерлерге қолданылатын тәртіптік жазалардың толық есебін қамтамасыз етсін (жазаны қолдану себебін дұрыс көрсету).