



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ДОКЛАД  
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ  
КОРРУПЦИИ**



**НАШ ДОЛГ –  
СЛУЖЕНИЕ НАРОДУ**





*Государство и общество должны единым фронтом выступить против коррупции. Коррупция – не просто правонарушение. Она подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности. Мы должны резко усилить борьбу с коррупцией, в том числе посредством совершенствования антикоррупционного законодательства, с тем чтобы достичь нашей конечной цели – искоренить коррупцию как явление.*

**Стратегия "Казахстан-2050"**



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>ГЛАВА 1.</b> <b>АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА</b> <b>РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ</b> .....	6
1.1. Становление и развитие антикоррупционной политики .....	6
1.2. Стратегия «Казахстан-2050» как идеологическая основа антикоррупционной политики .....	11
1.3. Снижение коррупции как фактор социально-экономического развития .....	16
<b>ГЛАВА 2.</b> <b>СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ</b> <b>КОРРУПЦИИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ</b> .....	21
2.1. Краткий обзор Индекса восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл за 2016 год .....	21
2.2. Казахстан в международных рейтингах: тенденции и перспективы .....	22
2.3. Состояние противодействия коррупции (динамика правонарушений) .....	27
<b>ГЛАВА 3.</b> <b>ПРИНИМАЕМЫЕ МЕРЫ</b> <b>ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В КАЗАХСТАНЕ</b> .....	31
3.1. Устранение причин и условий, способствующих коррупции .....	31
3.1.1 Коррупционные риски в сфере образования .....	32
3.1.2 Коррупционные риски в сфере здравоохранения.....	35
3.1.3 Коррупционные риски в сфере физической культуры и спорта .....	38
3.1.4 Коррупционные риски в сфере сельского хозяйства .....	40
3.1.5 Коррупционные риски в сфере земельных отношений .....	42
3.1.6 Коррупционные риски в сфере строительства дорог .....	44
3.1.7 Коррупционные риски в квазигосударственном секторе .....	46
3.2. Пресечение и устранение последствий коррупционных правонарушений .....	49
3.3. Соблюдение этики как превенция коррупции.....	53
3.4. Повышение качества государственных услуг как фактор минимизации коррупции .....	57
<b>ГЛАВА 4.</b> <b>РОЛЬ КАЗАХСТАНСКОГО ОБЩЕСТВА</b> <b>В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ</b> .....	60
4.1. Формирование антикоррупционной культуры .....	60
4.2. Основные подходы по вовлечению гражданского общества в противодействие коррупции .....	64
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	66



## ВВЕДЕНИЕ

С момента обретения государственной независимости, благодаря политической воле Лидера Нации, Казахстан последовательно и целенаправленно реализует политику непримиримой борьбы с коррупцией.

В Стратегии «Казахстан-2050» Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев определил в качестве одного из ключевых приоритетов по вхождению в 30-ку наиболее конкурентоспособных стран мира – искоренение коррупции как явления.

Фундаментальные основы противодействия коррупции нашли свое отражение в Стратегии «Казахстан-2050», Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года, Стратегии национальной безопасности Республики Казахстан, Антикоррупционной стратегии Казахстана на 2015-2025 годы.

В Плате нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ Главой государства обозначены новые приоритеты в дальнейшем противодействии коррупции.

Так, определен комплекс современных превентивных мер, среди которых антикоррупционный мониторинг, анализ коррупционных рисков, формирование антикоррупционной культуры, с ежегодным подведением итогов и выработкой конкретных рекомендаций в Национальном докладе.

Требование о подготовке На-

ционального доклада становится важной новеллой, способствующей формированию всеобщего неприятия коррупции, обозначенного Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым в Послании «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность».

Основная цель Национального доклада заключается в объективном анализе результатов антикоррупционной политики страны и выработке практических мер по устранению коррупции.

Согласно Закону «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года доклад формируется на основе результатов работы уполномоченного органа по противодействию коррупции, а также государственных органов, физических и юридических лиц.

Процесс его подготовки, структура и содержание регламентируются Указом Президента от 29 декабря 2015 года №154 «Об утверждении Правил подготовки, внесения Национального доклада о противодействии коррупции Президенту Республики Казахстан и его опубликования».

Следует отметить, что представленный Национальный доклад по противодействию коррупции по итогам 2016 года является первым отчетным документом подобного уровня.

Доклад состоит из введения, основной части и заключения.

## ГЛАВА 1

### АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

#### 1.1. Становление и развитие антикоррупционной политики

Благодаря политической воле и глобальным инициативам Главы государства, институциональным реформам и практической реализации Плана нации «100 конкретных шагов» в Казахстане созданы условия для решения новых вызовов современности.

Президент поставил ключевую задачу предстоящего десятилетия – сформировать принципиально новую модель развития страны. Для этого проведена масштабная реформа государственной службы, нацеленная на создание профессионального государственного аппарата.

Как отметил Глава государства, «стартовал новый этап развития казахстанской государственной службы. Модернизирована не только система государственной службы, но и противодействия коррупции, которая максимально ориентирована на предупреждение коррупционных проявлений».

В Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы отмечается, что «Казахстан с первых дней государственной независимости целенаправленно и поэтапно следует курсу на создание эффективных, соответствующих мировым стандартам институтов и механизмов противодействия коррупции».

В становлении антикоррупционной политики страны можно выделить три ключевых этапа развития, которые изменялись в зависимости от выдвигаемых приоритетов в том или ином историческом периоде.

На первом этапе преимущественно превалировала исключительно карательная практика, на втором – смешанная модель, которая характеризовалась применением уголовно-правовых и профилактических мер, а на нынешнем – безусловным приоритетом выступает превенция коррупции.

Это борьба не с последствиями, а причинами и условиями коррупции. На каждом из этапов страна достигала определенных результатов.

Так, Президент страны на заре независимости не только сумел сплотить народ Казахстана, но и задал вектор, ставший основой её успешного развития.

Буквально через три месяца после законодательного оформления государственного суверенитета принято исключительно важное политическое решение о бескомпромиссной борьбе с коррупцией.

С принятием Указа Президента Республики Казахстан от 17 марта 1992 года «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией» начинается точка отсчета формирования правовых и институцио-



нальных основ антикоррупционной политики.

За эти годы последовательно реа-

лизованы 7 программных документов в сфере противодействия коррупции.

**ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ РЕШЕНИЙ  
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**



Первые две программы в качестве приоритетов определили меры по противодействию экономическим преступлениям и укреплению правопорядка.

Результаты целенаправленной работы показали необходимость си-

стематизации и применения комплексного подхода к формированию антикоррупционной политики.

В 1997 году Президент Казахстана Н.А.Назарбаев провозгласил долгосрочную программу – Стратегия «Казахстан-2030».

*Рост благосостояния людей должен быть основой всей нашей повседневной работы, а борьба с коррупцией - решительной.*

*Необходимо беспощадно бороться с коррупцией, невзирая на лица и должности. Управленческий корпус должен решительно очищаться и обновляться.*

**Послание Президента Республики Казахстан  
Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Октябрь 1997 г.**

В ней борьба с коррупцией была объявлена в качестве одного из факторов обеспечения устойчивого экономического роста.

В рамках реализации Стратегии

актом Главы государства от 5 ноября 1997 года приняты меры финансового контроля и введено обязательное проведение специальной проверки государственных служащих.

Логическим завершением этих этапов стало:

во-первых, принятие в 1998 году Закона «О борьбе с коррупцией», который стал модельным актом для стран СНГ;

во-вторых, принятие следующей Государственной программы борьбы с коррупцией на 1999-2000 годы.

Реализация этой программы позволила достичь существенного результата – сократить масштабы коррупции.

По инициативе Главы государства в 1999 году принят Закон «О государственной службе».

Это сыграло важную роль в установлении четких и ясных правил формирования кадрового корпуса служащих, а также повышения его профессионализма и нацеленности на честное служение народу.

Отправной точкой для повышения этики служащих стало утверждение Президентом страны в 2000 году Правил служебной этики.

Данный шаг стал значимым механизмом для установления морально-нравственных барьеров на пути распространения коррупции.

Принятие следующей программы в начале нового тысячелетия (Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы) установило пятилетний цикл определения целевых ориентиров государственной политики.

Программа стала логическим продолжением предыдущей и включала в себя меры дальнейшего усиления ответственности и

мер наказания за экономические и коррупционные правонарушения.

Реализация этого программного документа вывела антикоррупционную политику на качественно новый уровень.

Впервые была проведена масштабная ревизия нормативных актов, позволившая выявить и устранить пробелы законодательства (из 5126 подзаконных актов 230 были признаны содержащими правовые нормы коррупционного характера).

В целом исполнение программы позволило стабилизировать социально-экономическую ситуацию, повысить благосостояние населения, укрепить доверие к государственным институтам, снизить уровень организованной преступности, улучшить имидж страны на международной арене.

К примеру, ВВП на душу населения вырос более чем в 2 раза, зарегистрировано 3-кратное снижение организованной преступности, осуществлено вступление в Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией ОЭСР.

В целом принятые меры по исполнению программы стабилизировали и укрепили позитивные экономические тенденции в стране. В этот период отмечены динамика устойчивого снижения ненаблюдаемой экономики и рост налоговых поступлений.

Итоги реализации данной программы показали необходимость дальнейшего совершенствования правовых и организационных мер противодействия коррупции.

В 2005 году Президент страны в ежегодном Послании «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и полити-

ческой модернизации» поставил задачу вывести антикоррупционную политику на новый этап развития.

*Необходимо окончательно отделить бизнес от государственной службы. Надо покончить с непрозрачностью акционерных обществ, их владельцев и аффилированных лиц, непрозрачностью банковской системы, множеством разрешительных органов, безнаказанностью тех, кто дает взятки, чтобы обойти закон, и т.д.*

**Послание Президента Республики Казахстан  
Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Февраль 2005г.**

В связи с этим 14 апреля 2005 года был издан Указ «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц».

Этим актом созданы условия для перехода от тендерной системы государственных закупок к биржевой торговле и электронным закупкам, усовершенствования таможенных процедур, а также систематизации контрольно-надзорных функций государственных органов.

В декабре 2005 года при участии НПО и международных организаций подготовлена Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы.

Новизной программы стало введение института конфликта интересов, активное вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией, усиление защиты конфиденциальности свидетелей и лиц, сообщающих о фактах коррупции.

По оценкам международных экспертов за эти годы в Казахстане сформирована эффективная законодательная база, снижены административные барьеры, в 3 раза сокращены виды лицензируемой деятельности. Активная господдержка институтов гражданского общества привела к возрастанию участия населения в антикоррупционной деятельности. Систематизированный и комплексный подход к совершенствованию отраслевого законодательства улучшил оценку страны международным сообществом по линии противодействия коррупции. Положительную роль в противодействии коррупции оказало введение электронного правительства, обеспечившего полноценную обратную связь государства с населением посредством Интернета.

С целью совершенствования системы госуправления введены ЦОНЫ, что привело к открытости и прозрачности работы государствен-

ных органов, повысило эффективность принимаемых решений, принят Закон «О государственных услугах».

В целях активизации международного сотрудничества 4 мая 2008 года Республикой Казахстан ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

Ее ратификация существенно продвинула национальное законодательство в части имплементации международных стандартов и его соответствия требованиям и рекомендациям ООН.

В этой же сфере подписаны 12 соглашений с правительствами Румынии, Польши, Эстонии, Хорватии, Грузии, Словакии, Латвии, Китая, Турции, Объединенных Арабских Эмиратов, Египта и Франции.

В период 2007 - 2009 гг. введена антикоррупционная экспертиза нормативных актов; установлены меры поощрения граждан за сообщения о фактах коррупции; введена конфискация имущества, добытого преступным путем и передан-

ного осужденным в собственность других лиц; увеличены штрафные санкции за совершение коррупционных правонарушений.

Новым этапом развития антикоррупционной политики стала отраслевая Программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы.

Программа направлена на достижение основных целей Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года. Ее эффективная реализация позволила законодательно урегулировать вопрос проведения проверок контролирующими организациями, что позволило минимизировать условия для вымогательства взяток и сократить административные барьеры для развития предпринимательства.

Результатом проведенных реформ, важное значение в которых имели решительность и политическая воля Главы государства, стало вхождение страны в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира.

## 1.2. Стратегия «Казахстан-2050» как идеологическая основа антикоррупционной политики

Глобальные вызовы XXI века, быстро меняющиеся политические, экономические и социальные условия обозначили необходимость формирования качественно новых подходов в антикоррупционной политике.

Ответом на них стала Страте-

гия «Казахстан-2050», объявившая бескомпромиссное противодействие коррупции в любых ее формах и проявлениях.

Особая роль в этом отведена вопросам совершенствования антикоррупционного законодательства, концептуальная основа которого заложена в новой Антикоррупционной стратегии страны до 2025 года.

### КАЗАХСТАНСКАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА



Ее ключевыми задачами определены:

- противодействие коррупции в сфере государственной службы;
- внедрение института общественного контроля;
- противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах;

- предупреждение коррупции в судах и правоохранительных органах;

- формирование антикоррупционной культуры;
- развитие международного сотрудничества.

ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ



Проводником стратегии стал уполномоченный орган по противодействию коррупции. В свою очередь все государственные органы и иные субъекты участвуют в ее реализации.

Контроль за ходом ее исполнения осуществляет специальная мониторинговая группа, в состав которой входят представители неправительственных организаций. По итогам анализа эта группа признала удовлетворительным исполнение стратегии.

В целом в рамках реализации стратегии в прошлом году было запланировано 42 мероприятия. Важное значение в этом процессе имело внедрение принципов открытости и прозрачности в деятельности государственных органов.

С принятием Законов «О доступе к информации» и «Об общественных советах» эта задача была выполнена. На сегодняшний день в Казахстане создано 225 общественных советов с общей численностью порядка 3800 человек. С момента создания общественные советы активно

участвуют в экспертизе нормативных правовых актов. Также расширен доступ к правовой статистике для общественности.

В рамках реализации Антикоррупционной стратегии в судебной системе осуществляется планомерная работа по противодействию коррупции.

Так, на законодательном уровне повышены квалификационные требования к кандидатам и усовершенствован механизм отбора судей.

В частности, повышены требования к наличию стажа и введено обязательное прохождение полиграфа кандидатами в судьи.

Кроме того, внедрен институт стажировки и личного поручительства судьями вышестоящих судов в отношении кандидатов с установлением ответственности за объективность поручительства.

Ключевая роль в формировании кадрового состава судей отводится Высшему Судебному Совету, в состав которого входят независимые эксперты.

Дополнительный импульс развитию антикоррупционной политики придал План Нации «100 конкретных шагов». В ходе его исполнения было принято 60 законов, положения большинства из которых направлены на предупреждение коррупционных проявлений.

Среди них законы «О противодействии коррупции», «О государственной службе Республики Казахстан», «О государственных закупках» и «Об информатизации».

По мнению экспертов, наибольшее количество злоупотреблений полномочиями приходится на сферу государственных закупок. С принятием нового закона упрощен порядок участия в конкурсе, снижено количество этапов с двух до одного, ограничены возможности проведения

закупок из одного источника, что приводит к снижению коррупционных рисков.

Основным актом, определившим правовую основу новой антикоррупционной политики, стал Закон «О противодействии коррупции». В нем впервые нашли свое отражение институты превенции – антикоррупционный мониторинг, анализ коррупционных рисков, формирование антикоррупционной культуры.

Особое внимание в законе обращено на роль субъектов противодействия коррупции, расширены их компетенции.

Закреплены также полномочия физических лиц, общественных объединений и иных юридических лиц в сфере противодействия коррупции, что позволило обеспечить всеобщую вовлеченность.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ



В рамках реализации Плана нации «100 конкретных шагов» принят новый Закон «О государственной службе Республики Казахстан», обеспечивающий верховенство принципа меритократии, переход на карьерную

модель и установление оплаты труда по результатам.

Поступление на службу теперь начинается с низовых должностей, что позволило максимально исключить условия для протекционизма, nepотизма и патронажа.



МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОССЛУЖБЫ



На госслужащих возложены обязанности по соблюдению антикоррупционных ограничений и этических норм, в том числе запрета на получение подарков в связи с выполнением должностных обязанностей.

Еще одним важным механизмом противодействия коррупции стал институт общественного контроля, который нашел нормативное закрепление в Законе «Об общественных советах».

Теперь участие представителей общественности в процессе принятия решений способствует повышению прозрачности и подотчет-

ности государственных органов. Это обеспечивается посредством проведения общественных слушаний, мониторинга и экспертизы.

Наряду с этим принятие ряда законов, регулирующих отношения в сферах государственных закупок и информатизации, а также введение всеобщего декларирования позитивно отразились на повышении эффективности антикоррупционных мер.

Таким образом, Стратегия-2050 определила магистральные направления дальнейшего противодействия коррупции в стране.

### 1.3. Снижение коррупции как фактор социально-экономического развития

На сегодняшний день экспертное сообщество придерживается единогласной позиции о влиянии коррупции на социально-экономическое развитие.

Как показывает международная практика, успешное противодействие коррупции является одним из ключевых факторов обеспечения экономического роста, формирования инновационного потенциала, повышения инвестиционной привлекательности, развития конкуренции и сокращения «теневой» экономики.

Это подтверждается примера-

ми стран Юго-Восточной Азии и Скандинавского полуострова, где уровень коррупции сведен к минимуму, а качество жизни – одно из самых высоких в мире.

По данным Международного валютного фонда, из-за коррупции мировой ВВП ежегодно теряет около 2%, что эквивалентно 1,5-2 триллионам долларов США<sup>1</sup>.

Если провести аналогичные расчеты на примере Казахстана, то ежегодные потенциальные потери составляют около 3,8 млрд долларов США.

При расчетах использовался метод экстраполяции с применением показателей ВВП и среднегодового курса доллара к тенге за 2015 год.

#### ЕЖЕГОДНЫЕ ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПОТЕРИ



<sup>1</sup> <https://ria.ru/economy/20160511/1431548242.html>

Поэтому базовой целью любого государства является обеспечение условий для сохранения и поступательного роста благосостояния населения.

По оценкам экспертов, сокращение коррупции на 1% способствует увеличению ВВП на 1 - 1,5%, а улучшение ИВК на 2,4 балла обуславливает ежегодный рост ВВП на 0,5%.

В этой связи изучена динамика показателей уровня благосостояния казахстанцев за последние 5

лет, показавшая рост ВВП на душу населения на 37%, величины прожиточного минимума на 22%, среднедушевых доходов на 46%<sup>2</sup>.

На сегодняшний день весь мир при оценке влияния коррупции на уровень благосостояния населения ориентируется, в том числе на показатели коэффициента Джини и Индекса восприятия коррупции.

В последние годы позиции Казахстана в данных отчетах остаются практически неизменными.

#### КОРРУПЦИЯ И БЛАГОСОСТОЯНИЕ ГРАЖДАН

Таблица 1

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ВВП на душу населения, млн тенге</b>	1,7	1,85	2,11	2,29	2,33
<b>Величина прожиточного минимума, тенге</b>	16 072	16 815	17 789	19 068	19 647
<b>Среднедушевые доходы населения, тенге</b>	45 918	51 860	56 453	62 271	67 321
<b>Коэффициент Джини</b>	0,290	0,284	0,276	0,278	0,278
<b>ИВК</b>	-	28	26	29	28

Однако с учетом инфляции можно сделать вывод о незначительном росте уровня реальных доходов граждан.

Поэтому Глава государства в Послании «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» определил важной задачей поэтапное снижение уровня инфляции до 3–4%.

Между тем в 2016 году уровень

инфляции в Казахстане снижен на 0,5%. При этом он рассчитывается на основе индекса потребительских цен на товары и услуги, что по оценкам экспертов в совокупности с коррупционными проявлениями в стране приводит к увеличению стоимости товаров и услуг на 5-15%.

В этой связи для обеспечения большей объективности при

<sup>2</sup> Динамика приведена в национальной валюте Республики Казахстан

макроэкономическом планировании целесообразно провести анализ влияния коррупционной составляющей на инфляционные процессы.

Свобода от коррупции является одним из элементов, влияющих на конкурентоспособность страны.

Так, по результатам 2016-2017 годов Казахстан в Глобальном индексе конкурентоспособности сместился с 42 на 53 место. В значительной степени снижение было обусловлено ухудшением макроэкономической ситуации в контексте глобальных кризисных явлений.

Между тем результатом планомерной работы, в том числе по противодействию коррупции, стало улучшение рейтинга Казахстана за последние 2 года по показателю «Неформальные платежи и взятки» на 19 позиций.

В целом повышение конкурентоспособности национальной экономики зависит от привлечения иностранных инвестиций, как одного из ключевых приоритетов Третьей модернизации.

Как правило, инвесторы при принятии решения о вложениях учитывают, в том числе риски коррупции.

На сегодняшний день Казахстан создает условия для легкости ведения бизнеса и за последние 3 года совершил в рейтинге Doing Business стремительный рывок, поднявшись на 18 позиций. Это соответствует практике развитых стран, которые характеризуются

простыми и прозрачными условиями для ведения бизнеса.

Однако значительное улучшение бизнес-среды не позволило избежать снижения прямых иностранных инвестиций ввиду сложившейся в мире экономической ситуации, в которой инвесторы придерживаются консервативных стратегий.

Не менее важным направлением является формирование инновационной среды. На сегодняшний день мировыми лидерами в этой области являются США, Япония, Южная Корея и Израиль, где доля расходов на НИОКР в общем объеме ВВП составляет более 3%.

В Казахстане этот показатель варьируется в районе 0,2%, в целом за последние 3 года наблюдается рост количества организаций и работников в сфере НИОКР на 14% и 4%, соответственно.

Однако это не сдерживает имеющиеся тенденции эмиграции талантливых молодых специалистов в высокотехнологичные страны.

По результатам ежегодного исследования Shapers Survey Всемирного экономического форума, 80% опрошенных молодых казахстанцев назвали проблему коррупции самой актуальной, что в определенной мере может служить объяснением этого явления.

Вместе с тем Третья модернизация обозначила переход страны к стандартам цифровой экономики, неотъемлемым элементом которой станет создание условий для развития инноваций.

Это предполагает необходимость расширения подготовки кадров для работы в высоко-

технологичных сферах, в том числе посредством программы «Болашақ».

### ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА

Таблица 2

Годы	Количество организаций, осуществляющих НИОКР	Количество работников, занятых в НИОКР
2013	341	23 712
2014	392	25 793
2015	390	24 735

Как показывает международная практика, поступательное развитие конкуренции возможно обеспечить лишь в условиях высокого уровня эффективности государственных институтов.

В связи с чем на данном этапе видится актуальным проведение масштабного дерегулирования, особенно в сфере малого и среднего бизнеса.

Несмотря на законодательную регламентацию процедуры анализа регуляторного воздействия, в Казахстане данный институт фактически не работает.

Между тем в странах ОЭСР оценка его воздействия является одной из ключевых процедур при разработке и принятии нормативных актов, тем самым служит важнейшим инструментом защиты интересов бизнеса и действенной антикоррупционной мерой.

К примеру, в Канаде и Австралии внедрен принцип «one in – one out», предусматривающий

обязательное исключение одной действующей регулирующей нормы в случае принятия новой, Великобритания в таком случае исключает две нормы.

В этом контексте предлагается законодательно внедрить аналогичный принцип в Казахстане.

Не менее эффективным инструментом минимизации коррупции и развития конкуренции является приватизация квазигосударственного сектора.

По приблизительным оценкам Министерства финансов Республики Казахстан, доля государства в ВВП составляет около 40%. Между тем в 2015 году был принят закон, закрепивший принцип так называемого «Правил желтых страниц», ограничивающего участие государства в предпринимательской деятельности.

Однако его роль остается определяющей в экономике.

В связи с чем требуют реформирования сферы естественных монополий и регулируемых рын-

ков, где непрозрачность процесса тарифообразования порождает серьезные коррупционные риски.

Также устойчивую взаимосвязь имеют коррупция и теневая экономика.

Одной из действенных мер по снижению их уровня является законодательное ограничение наличного оборота. Подтверждением тому служит относительно низкий уровень доли ненаблюдаемой экономики в странах, которые ввели данный институт.

С учетом стремительного роста банковских финансовых инструментов, безналичных технологий и развития электронных платежных систем, в странах ОЭСР на-

личные деньги теряют свою актуальность.

Предложенная инициатива полностью отвечает концептуальному направлению Послания Главы государства и корреспондируется с положениями относительно цифровизации экономики.

Также важным направлением работы в ближайшей перспективе должна стать деофшоризация национальной экономики.

Противодействие коррупции должно осуществляться на основе системных и комплексных мер, что станет катализатором социально-экономического развития страны.

## ГЛАВА 2

### СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

#### 2.1. Краткий обзор Индекса восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл за 2016 год

На сегодняшний день глобальный средний балл Индекса восприятия коррупции (ИВК) 176 государств составил 43 балла.

По оценкам экспертов, для стран с высоким рейтингом, представляющих преимущественно Северную Америку и Западную Европу, характерны максимальная свобода прессы, открытые выборы, стандарты добропорядочности госслужащих, независимая судебная система и доступ к информации о государственных расходах.

Государствам с небольшим рейтингом присущи эффективная полиция и коррумпированная судебная система.

Как правило, в таких странах ши-

роко распространена бытовая коррупция, а антикоррупционное законодательство носит декларативный характер и не защищает граждан от проявлений взяточничества и вымогательства.

Кроме того, как отмечается экспертами Трансперенси Интернешнл на примере Азиатско-Тихоокеанского региона и Ближнего Востока, политическая нестабильность, внутренние конфликты, недостаточная подотчетность государственных органов, а также отсутствие сильного гражданского общества приводят к ухудшению ситуации с коррупцией.

В данном контексте указывается на необходимость наличия независимой и неподкупной судебной власти, защиты свободы слова и прозрачной системы государственных закупок.

## 2.2 Казахстан в международных рейтингах: тенденции и перспективы

На сегодняшний день Казахстан

включен в рейтинги авторитетных международных организаций, в том числе прямо или косвенно отражающие уровень коррупции.

### ПОЛОЖЕНИЕ КАЗАХСТАНА В ОТДЕЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙТИНГАХ, 2016 ГОД

Таблица 3

Рейтинг, организация	Рейтинг/Баллы Казахстана	Общее количество стран
Незаконные платежи и взятки Глобального индекса конкурентоспособности ВСЕМИРНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФОРУМА	61 место в 2016 г. (64 место в 2015 г.)	138
«Рейтинг легкости ведения бизнеса», ВСЕМИРНЫЙ БАНК	35 место в 2016 г. (41 место в 2015 году)	190
«Индекс развития электронного правительства», ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	28 место в 2014 г. (38 место в 2012 г.)	193
«Индекс восприятия коррупции», ТРАНСПАРЕНСИ ИНТЕРНЭШНЛ	29 баллов в 2016 г. (28 баллов в 2015 г.)	176
«Индикаторы качества государственного управления», ВСЕМИРНЫЙ БАНК	24,5 балла в 2015 г. (19,4 балла в 2013 г.)	212
«Страны переходного периода», ФРИДОМ ХАУС	6,50 балла в 2016 г. (6,50 балла в 2015 г.)	29

#### 1. Неформальные платежи и взятки Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ГИК ВЭФ)

По индикаторам, определяющим уровень антикоррупционного климата в исследуемых странах, Казахстан демонстрирует существенный рост.

Так, показатель «Неформальные платежи и взятки» за два года был улучшен на 19 позиций (в 2016 г. – 61 место, 2015 г. – 64, 2014 г. – 80).

Аналогичная ситуация по другим показателям, таким как «Незаконное использование государственных средств» – на 9 позиций и «Прозрачность принимаемых решений» – на 1.

В рамках ГИК также проведен опрос относительно факторов ведения бизнеса.

Согласно мнению предпринимателей, одними из самых серьезных барьеров стали высокий уровень инфляции (16,6%), налоговые ставки (13%), и коррупция (12,8%).



ИНДИКАТОРЫ КОРРУПЦИИ ГИК

Индикаторы коррупции ГИК	2016	2015	Изменение
Незаконные платежи и взятки	61	64	+3
Прозрачность принимаемых решений	29	30	+1
Незаконное использование государственных средств	41	50	+9

Как отмечают эксперты, для дальнейшего улучшения показателей Казахстана в ГИК необходимо уделить особое внимание противодействию коррупции в квазигосударственном и частном секторах, обеспечению прозрачности и открытости бизнес-процессов.

**2. Рейтинг легкости ведения бизнеса Всемирного банка**

Данное экспертно-аналитическое исследование определяет рейтинг стран мира по уровню создания комфортных условий для ведения бизнеса и составляется на основе 10 показателей:

- простота регистрации предприятий;

- получение разрешений на строительство;
- подключение к электросетям;
- получение кредитов;
- защита прав миноритарных инвесторов;
- налогообложение;
- международная торговля;
- обеспечение исполнения контракта;
- разрешение неплатежеспособности предприятий.

На протяжении многих лет его возглавляют Новая Зеландия (1 место), Сингапур (2), Дания (3), Гонконг (4), Южная Корея (5), Норвегия (6), Великобритания (7), США (8).

РЕЙТИНГ ЛЕГКОСТИ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА ВСЕМИРНОГО БАНКА



Для большинства государств рейтинг рассчитывается по одному городу, в Казахстане – это Алматы.

За всю историю участия Казахстана в рейтинге в 2016 году достигнут наивысший результат – 35 место.

Значительный прогресс зафиксирован по таким показателям, как «Получение разрешения на строительство» (+56 пунктов), «Подключение к системе энергоснабжения» (+27), «Защита миноритарных инвесторов» (+22).

С 2008 года Казахстан совершил стремительный рывок в данном индексе, поднявшись с 81 на 28 место, что позволило приблизиться к показателям стран с очень высоким уровнем развития электронного правительства, таким как Сингапур (4 место), Япония (11), Канада (14), Норвегия (18).

#### **4. Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл**

Расчет ИВК Казахстана осуществлялся по данным 9 международных исследований.

В 2016 году Казахстан набрал 29 баллов, что лучше показателя 2015 года, и занял 131-ю позицию в списке ранжируемых государств.

В 2015 году страна набрала 28 баллов и заняла 123-ю строчку рейтинга.

Снижение места в списке оцениваемых стран произошло ввиду увеличения на восемь количества исследуемых государств (в 2015 г. – 168 стран, 2016 г. – 176).

Между тем только баллы отражают уровень коррупции в стране и полно-

ценность мер антикоррупционной политики государства.

По мнению экспертов, основные положительные изменения в рейтинге обусловлены практической реализацией Плана нации и Антикоррупционной стратегией, выразившейся в обеспечении широкого доступа к информации, прозрачности и подотчетности деятельности госорганов, а также совершенствования процесса оказания государственных услуг.

Вместе с тем, согласно данным экспертов, снижение темпов роста экономики негативно сказывается на росте баллов Казахстана в ИВК.

Ими рекомендовано в случае наличия барьеров, препятствующих свободному развитию предпринимательской деятельности, принимать меры по их исключению.

Также необходимо дальнейшее повышение доверия граждан к государственным органам, обеспечение прозрачности и эффективности при реализации крупных национальных проектов, а также усиление правовых норм, регулирующих конфликт интересов и ответственность за недекларирование доходов.

#### **5. Индикаторы качества государственного управления Всемирного банка**

Оценка качества и эффективности государственного управления осуществляется каждые два года и рассчитывается на основе шести индексов:

- учёт мнения населения и подотчётность государственных органов;

- политическая стабильность и отсутствие насилия;
- эффективность работы правительства;
- качество законодательства;
- верховенство закона;

- сдерживание коррупции.
- Казахстан по результатам последнего исследования набрал 24,5 балла.
- В сравнении с 2005 годом этот показатель был улучшен на 8,9 балла.

#### ИНДИКАТОРЫ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВСЕМИРНОГО БАНКА



#### 6. Страны переходного периода по Фридом Хаус

Данное исследование включает в себя анализ демократических изменений в 29-ти странах Восточной Европы и Центральной Азии.

В рамках индикатора «Уровень коррупции» изучается по следующим показателям:

- реализация инициатив, направленных на борьбу с коррупцией;
- отсутствие чрезмерных бюрократических требований;
- общественное восприятие коррупции;

- наличие конфликта интересов политических служащих;

- защита лиц, сообщающих о фактах коррупции;

- освещение коррупции в СМИ.

В 2016 году Казахстан получил 6,50 балла, что указывает на необходимость дальнейшей демократизации и снижения уровня коррупции.

Для улучшения рейтинга эксперты Freedom House рекомендуют повысить прозрачность использования бюджетных средств и обеспечить неукоснительное соблю-

дение принципа неотвратимости наказания.

### **7. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией ОЭСР**

На сегодняшний день экспертами ОЭСР для Казахстана выработаны 19 рекомендаций.

Согласно последнему промежуточному отчету ОЭСР (сентябрь 2016 года) наблюдается положительная динамика их исполнения.

Так, из 19 рекомендаций по 5 – наблюдается важный прогресс (в 2015 г. - 0), по 9 – прогресс (в 2015 г. - 7), по 5 – отсутствие прогресса (в 2015 г. - 12).

Экспертами ОЭСР высоко оценены меры, реализованные в рамках Плана Нации.

В частности, принятие законов «О противодействии коррупции», «О государственной службе Республики Казахстан», «О доступе к информации», Этического кодекса и др., а также внедрение таких превентивных инструментов, как антикоррупционный мониторинг и анализ коррупционных рисков.

Гармонизация положений Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» с международными стандартами также положительно оценена экспертами ОЭСР.

Вместе с тем ими отмечается необходимость усиления роли гражданского общества в принятии решений при реализации антикоррупционной политики, а также проведения на систематической основе социологических опросов и исследований.

Наряду с этим, необходимо дальнейшее совершенствование антикоррупционного законодательства, в том числе по установлению ответственности за предложение/обещание взятки, незаконное обогащение, уголовной ответственности юридических лиц, а также распространению законодательства о госзакупках на квазигосударственный сектор.

### 2.3. Состояние противодействия коррупции (динамика правонарушений)

Статистика коррупционных правонарушений в Казахстане в 2016 году. Анализ уровня распространения коррупции имеет важное практическое значение при выработке наиболее эффективных превентивных мер.

На сегодняшний день, по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры, в 2016 году количество лиц, осужденных за коррупционные преступления, составило 910 человек, из них служащие центральных государственных органов – 520, местных исполнительных органов – 238, иные – 152.

В 2016 году в центральных государственных органах за совершение коррупционных преступлений осуждено 520 лиц, большинство из которых сотрудники министерств внутренних дел – 309 и финансов – 58.

В разрезе структурных подразделений МВД наибольшее количество осужденных приходится на сотрудников административной полиции и уголовно-исполнительной системы.

В региональном аспекте лидируют сотрудники органов внутренних дел города Астаны, Карагандинской и Жамбылской областей.

При этом наименьший уровень распространения коррупции отмечен в органах внутренних дел Кызылординской, Мангистауской и Павлодарской областей.

Проведенный Агентством антикоррупционный мониторинг показал, что преступления в ОВД в большинстве случаев совершаются:

1) инспекторами дорожно-патрульной полиции – получение взяток за непривлечение к административной ответственности лиц, нарушивших правила дорожного движения;

2) следственными и оперативными сотрудниками – вымогательство незаконных вознаграждений за непривлечение к уголовной ответственности;

3) участковыми инспекторами, оперуполномоченными, дорожно-патрульными полицейскими – покровительство лицам, осуществляющим противоправную деятельность;

4) в пенитенциарной системе – содействие в условно-досрочном освобождении и обеспечение «облегченных» условий содержания осужденных.

Что касается Министерства финансов, то здесь уровень коррупции на протяжении двух лет остается практически неизменным.

К уголовной ответственности в основном привлекались сотрудники органов государственных доходов.

В разрезе регионов больше всего осуждено сотрудников органов государственных доходов Южно-Казахстанской, Атырауской областей, а также городов Астана и Алматы.

Как показывает уголовно-следственная практика, в основном незаконные действия здесь связаны с содействием в уклонении

от уплаты налогов, таможенных платежей, организации преднамеренного банкротства и покровительством субъектам теневой экономики.

### **Уровень коррупционности местных исполнительных органов**

В местных исполнительных органах удалось снизить уровень распространения коррупционных проявлений в сферах культуры, здравоохранения, социальной защиты, финансов, предпринимательства.

Наиболее позитивные изменения отмечены в управлениях социальной защиты, ЖКХ и предпринимательства.

Всего за 2016 год за совершение коррупционных преступлений осуждено 238 государственных служащих, из которых более половины работники организаций образования (82) и аппаратов акимов (50).

В сфере деятельности организаций образования больше всего коррупции подвержены служащие дошкольных учреждений.

Согласно данным правовой статистики наименьшее количество коррупционных преступлений совершены в учреждениях образования г.Астаны, Жамбылской и Акмолинской областей, а наибольшее – в Актыбинской (9), Карагандинской (7), Кызылординской (7) и Южно-Казахстанской (7) областях.

Среди привлеченных к уголовной ответственности служащих аппаратов акимов почти половина

приходится непосредственно на акимов всех уровней (21 из 50).

Данные правовой статистики свидетельствуют, что в акиматах г.Астаны, Атырауской и Акмолинской областей в 2016 году не допущено фактов привлечения к уголовной ответственности за коррупцию, по одному служащему осуждено в акиматах г.Алматы, Западно-Казахстанской, Актыбинской, Мангистауской, Павлодарской областей.

Вместе с тем коррупция имела место в акиматах Костанайской (8), Восточно-Казахстанской (7), Жамбылской (7) и Карагандинской областей (7).

В целом, как показывает практика, в большинстве случаев коррупционные преступления здесь связаны со взяточничеством, злоупотреблением при распределении земельных участков, выделением субсидий, хищением бюджетных средств при проведении госзакупок.

### **Социологическое измерение масштабов распространенности коррупции через анализ её общественного восприятия**

В 2016 году Исследовательским институтом «Общественное мнение» в Казахстане проведено социологическое исследование, которое определило уровень антикоррупционной культуры и нетерпимости населения к коррупции.

Результаты социологического исследования по сравнению с 2015 годом показали положительную тенденцию.

Доля граждан, выразивших доверие к антикоррупционной политике государства, возросла на 18% (с 55,5% до 73,4%).

Внести личный вклад в снижение коррупции готовы 53% граждан, что на 9,5% выше показателя предыдущего периода.

В разрезе регионов наибольшую готовность оказать поддержку в вопросах борьбы с коррупцией высказали жители Павлодарской, Кызылординской и Северо-Казахстанской областей.

В наименьшей степени - население Западно-Казахстанской, Карагандинской, Акмолинской областей и г. Алматы.

При этом респонденты отметили, что положительно относятся к лицам, сообщающим о фактах коррупции, характеризуя их как законопослушных (41,5%) и честных (30%) граждан.

В региональном разрезе жители Атырауской, Жамбылской, Мангистауской областей и г. Астаны отметили, что в случае столкновения с коррупцией сообщат об этом в Антикоррупционную службу.

Также более половины граждан считают эффективной мерой практику материального поощрения лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Однако 98% опрошенных индивидуальных предпринимателей Атырауской области считают таких лиц предателями.

Между тем население Карагандинской, Мангистауской, Кызылординской, Костанайской и Южно-Казахстанской областей

отметили недостаточную информированность о механизмах поощрения за сообщения о фактах коррупции.

Из числа опрошенных 60% отметили недопустимость коррупции в любых ее проявлениях, что свидетельствует о формировании у населения нетерпимости к этому негативному явлению.

Большее половины респондентов (53%) воспринимают государственную службу как деятельность, направленную на оказание государственных услуг и удовлетворение потребностей общества.

Четверть опрошенных указали на уменьшение уровня коррупции в государственных органах.

При этом самый высокий уровень доверия населения проявляется к Верховному Суду, Комитету национальной безопасности, Национальному банку и Министерству обороны.

На местном уровне больше всего доверяют управлениям по развитию языков, архивов и документации, по делам религии и по вопросам молодежной политики.

Следует отметить, что результаты соцопроса совпадают с данными органов правовой статистики о коррумпированности работников министерств внутренних дел и финансов.

Одной из задач исследования было определение степени вовлеченности населения в коррупционные действия. По итогам опроса 62% отметили, что не сталкивались с необходимостью давать взятки.

Большинство опрошенных счи-

тают эффективными инструментами информационной кампании создание специальных рубрик в СМИ, а также выпуск и размещение баннеров на антикоррупционную тематику.

Результативность этой работы отметили 44 % респондентов. Основным источником получения информации является телевидение.

В рейтинге информационной открытости, с точки зрения полноты информации, высокие оценки получили министерства культуры и спорта, информации и коммуникаций, а также Национальное бюро по противодействию коррупции.

В целом итоги социологического исследования позволяют сделать следующие выводы.

Первое. Граждане проявляют активную гражданскую позицию в вопросах противодействия коррупции.

Второе. В обществе сформировалось сознание нетерпимости к коррупции.

Третье. Признана действенной проводимая государством антикоррупционная политика.

Четвертое. Принимаемые государством меры по формированию антикоррупционной культуры отмечаются эффективными.

Пятое. Население воспринимает государственную службу как деятельность, направленную на оказание государственных услуг и удовлетворение потребностей общества.

Между тем в целях дальнейшего повышения уровня доверия граждан к деятельности государственных органов и снижения коррупционных рисков, необходимо обеспечить большую открытость и доступность информации об их деятельности.

Для формирования антикоррупционных ценностей в обществе следует усилить информационно-разъяснительную работу о существующих механизмах поощрения за содействие в противодействии коррупции.



## ГЛАВА 3

### ПРИНИМАЕМЫЕ МЕРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

#### 3.1. Устранение причин и условий, способствующих коррупции

Эффективным превентивным механизмом в противодействии коррупции является анализ и выявление коррупционных рисков. Этот институт активно применяется в странах ОЭСР и нашел закрепление в новом Законе «О противодействии коррупции».

Он разделен на два вида – внутренний и внешний.

Внутренний анализ проводят государственные органы самостоятельно. За прошлый год профильная деятельность на наличие коррупционных рисков проанализирована 5 центральными и 16 местными исполнительными органами.

По их итогам какие-либо риски не установлены.

Полномочия по проведению внешнего анализа возложены на уполномоченный орган совместно с анализируемыми ведомствами.

В 2016 году проведен анализ коррупционных рисков в деятельности:

- Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики;
- Департамента организацион-

но-мобилизационной работы Генерального штаба Вооруженных Сил;

- Комитета административной полиции Министерства внутренних дел;

- Министерства энергетики.

На местах внешнему анализу подверглась деятельность 158 территориальных подразделений, подведомственных организаций центральных государственных и местных исполнительных органов.

В результате выявлены системные недостатки, характерные для большинства госорганов.

В большинстве своем они связаны с:

- несовершенством процедур оказания государственных услуг;
- наличием дискреционных полномочий в нормативных правовых актах;
- конфликтом интересов.

В результате анализа коррупционных рисков выработан ряд рекомендаций по устранению причин и условий, способствующих им.

Из внесенных Агентством 2295 рекомендаций исполнено 1520 (70%).

Реализация в полном объеме не достигнута ввиду отсутствия законодательной нормы об их обязательном исполнении, что значительно снижает эффективность

проводимой работы в этом направлении.

В работе Антикоррупционной службы также широко применяются новые инструменты превенции коррупции.

По результатам оперативно-следственной практики проводится анализ деятельности государственных органов на предмет установления причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений.

В течение 2016 года такая работа была проведена в сферах образования, здравоохранения, сельского хозяйства, строительства дорог, земельных отношений, физкультуры и спорта, а также квазигосударственном секторе.

### **3.1.1 Коррупционные риски в сфере образования**

Сегодня Казахстан стремится к созданию качественного образования, которое является залогом конкурентоспособности государства.

Для этого принимаются системные меры с выделением значительных средств из республиканского бюджета и Национального фонда.

Вместе с тем уголовная практика свидетельствует о высокой коррумпированности системы образования.

Это подтверждается и результатами социологических исследований, где каждый пятый гражданин республики сталкивается со взяточничеством и злоупотреблениями со стороны должностных лиц учреждений образования.

Анализ показал, что здесь коррупционные риски связаны с процедурами аттестации учебных заведений, где размеры незаконных вознаграждений преподавателей составляют 20% от заработной платы.

За подобные коррупционные действия привлечены к уголовной ответственности руководители областных департаментов по контролю в сфере образования в Актобе, Алматы и Шымкенте.

Наряду с этим, коррупционные предпосылки выявлены при освоении бюджетных средств, выделяемых на сферу просвещения.

В последние три года здесь пресечено более 700 коррупционных преступлений, их доля ежегодно достигает 17% зарегистрированных фактов коррупции.

Распространению правонарушений способствуют широкие финансово-хозяйственные и распорядительные полномочия должностных лиц.

В основном коррупциогенными являются принимаемые решения в сфере госзакупок и распределении денежных средств, кадровых вопросах, при начислении заработной платы «мертвым душам», выдаче поддельных аттестатов, сертификатов и дипломов.

Вместе с тем из общего количества коррупционных правонарушений в образовании более 50% приходится на дошкольные организации.

К примеру, в Махтааральском районе Южно-Казахстанской области выявлены факты хищений бюджетных средств в размере более 100

млн тенге при реализации госпрограмм «Балапан» и «Развитие образования на 2016–2019 годы».

Так, акимы сельских округов (7) в стоворе с руководителями аффилированных дошкольных учреждений, искусственно увеличив количество воспитанников, перечисляли на их содержание денежные средства, которые впоследствии расхищались (из расчета 7 МРП – 14 847 тенге).

Только за период с 2013 по 2015 г. выявлено свыше тысячи детей, одновременно числящихся в нескольких дошкольных учреждениях.

Аналогичные коррупционные преступления пресечены в Алматинской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Кызылординской, Мангистауской и Костанайской областях.

Основной причиной совершения этих преступлений послужило несовершенство правовых механизмов в реализации программ.

Так, изучение законодательства в сфере образования показало, что порядок размещения государственного образовательного заказа на дошкольное воспитание и обучение регламентируется соответствующими Правилами (приказ Министра образования и науки от 29 января 2016 года № 122) (далее – Правила).

Согласно Правилам процедура размещения госзаказа включает в себя несколько этапов: прием документов, их рассмотрение, проведение конкурса, заседание комиссии и принятие решения о включении детских учреждений в

перечень поставщиков услуг (пункты 8, 9, 10, 13 Правил).

Однако в Правилах не регламентирован правовой статус и состав комиссии, порядок ее создания, а также механизмы проведения конкурсов.

Отсутствие единых подходов позволяет должностным лицам местных исполнительных органов по своему усмотрению определять порядок конкурсного отбора.

К примеру, в Костанае приказ о создании конкурсной комиссии по размещению госзаказа в дошкольных организациях подписан руководителем отдела образования города.

При этом в его состав включены исключительно должностные лица отдела (руководитель отдела, главный бухгалтер, заведующие секторами дошкольного воспитания, планирования и прогнозирования, обеспечения деятельности учреждений образования) без участия общественности и депутатов.

Такая ситуация сложилась и в других регионах страны, где составы комиссий утверждаются руководителями различных уровней (начальниками отделов, управлений, акимами).

Кроме того, в Правилах не регламентирован порядок финансирования частных детских садов, в которых размещен государственный образовательный заказ.

Эти вопросы регулируются Методическими рекомендациями к порядку планирования и финансирования дошкольного воспита-

ния и обучения (приказ Министра образования и науки от 21 августа 2012 года № 387), которые не являются нормативным правовым актом (не зарегистрирован в органах юстиции и не содержит ссылки на вышестоящий акт).

Согласно этому документу оплата услуг детских дошкольных организаций осуществляется по актам выполненных работ (пункт 17).

При этом не определены форма и содержание акта, периодичность предоставления, компетенция должностных лиц по его проверке и подписанию, а также порядок перечисления денежных средств, что, безусловно, является предпосылками для коррупции.

Еще одной причиной коррупционных рисков в сфере дошкольного образования является несовершенство Стандарта оказания госуслуги «Постановка на очередь детей дошкольного возраста для направления в детские дошкольные организации» (приказ Министра образования и науки от 7 апреля 2015 года № 172).

Так, Стандарт содержит нечеткие и дискреционные нормы, которые позволяют должностным лицам создавать искусственные барьеры гражданам, выдавать направления в детсады в бумажной форме, нарушая список очередности.

К примеру, согласно пункту 6 Стандарта, результатом оказания услуги является выдача направления в дошкольную организацию при наличии места. Однако не предусмотрена обязательность учета списка очередности при их выдаче.

Наряду с этим, такие правовые пробелы имеются и в регламентах по оказанию данной государственной услуги на местах.

Анализ реестра госуслуг (Постановление Правительства от 18 сентября 2013 года № 983) показал, что вопросам социальной защиты ребенка (рождение и опекунов, воспитание, образование, досуг, содержание и обеспечение) посвящена 31 услуга.

Из них предоставляются только в бумажной форме – 15, в электронной и (или) бумажной – 16, исключительно в электронной – 0.

Прямой контакт населения с услугодателями способствует системным нарушениям прав граждан и является причиной совершения коррупционных правонарушений.

Еще одним коррупционным фактором является существующая система формирования списка очередности в детские сады.

В настоящее время постановка ребенка в очередь автоматизирована через веб-портал «Электронного правительства» либо Государственную корпорацию «Правительство для граждан», которые выполняют лишь посредническую функцию.

Список до сих пор формируется и контролируется территориальными подразделениями образования и сельскими акимами самостоятельно, что дает им возможность злоупотреблять должностными полномочиями.

Другой немаловажной проблемой являются «поборы» в учреждениях образования.

Так, на сегодняшний день в детских садах и школах активно функционируют «родительские комитеты», которые занимаются организационными вопросами, в том числе сбором денежных средств с родителей.

При этом цели, сроки и размеры сборов устанавливаются по усмотрению работников организаций образования.

Несмотря на то, что Законом «Об образовании» предусмотрено участие родителей в работе образовательных учреждений через родительские комитеты, их правовой статус и порядок деятельности законодательно не регламентированы.

Это является распространенным видом бытовой коррупции, принимаемое как должное родителями и работниками учреждений образования.

Такое положение дел усугубляет закрытость и непрозрачность бюджетов детских садов и школ.

В целом, проведенный анализ законодательства показал, что в сфере дошкольного воспитания и обучения имеется целый комплекс пробелов и коррупционных норм.

При этом общественные отношения, включая вопросы защиты прав ребенка, регулируются в основном подзаконными нормативными правовыми актами.

Это противоречит Закону «О правах ребенка», где четко предусмотрено, что государственная политика в интересах детей должна быть основана на законодательном обеспечении прав ребенка, вклю-

чая право на образование (пп. 1 п. 2 ст. 6 Закона).

В целях исключения коррупционных рисков в сфере образования рекомендуются следующие меры:

- пересмотреть механизмы проведения государственной аттестации учреждений образования;

- разработать единый нормативный правовой акт, регламентирующий порядок размещения государственного образовательного заказа, планирования и финансирования дошкольного воспитания и обучения (с учетом выявленных пробелов и коррупционных норм);

- перевести все государственные услуги в сфере образования только в электронную форму;

- пересмотреть механизмы формирования списка очередности в дошкольные образовательные учреждения, предусмотрев максимальную прозрачность и исключение возможности манипулировать внесенными данными;

- рассмотреть вопрос об упразднении родительских комитетов с активной и широкой реализацией института попечительских советов.

### **3.1.2 Коррупционные риски в сфере здравоохранения**

Развитие системы здравоохранения и повышение качества медицинских услуг являются ключевыми приоритетами социальной политики государства.

Только за последние десять лет финансирование данной сферы увеличилось более чем в 5 раз (с 191,4 млрд тенге в 2005 году почти

до 1 трлн тенге в 2016 году).

Однако согласно международным рейтингам (Всемирная организация здравоохранения) по показателям здоровья Казахстан находится лишь на 111 месте среди 145 стран.

Вместе с тем по результатам социологических исследований 2016 года Министерство здравоохранения и социального развития среди центральных государственных органов заняло первое место среди населения по уровню восприятия коррупции.

За последние два года количество выявленных коррупционных преступлений в сфере здравоохранения увеличилось в 2 раза (с 118 до 240).

Более половины этих преступлений связаны с реализацией финансово-хозяйственных функций должностных лиц при осуществлении закупки лекарственных средств, медицинского оборудования, продуктов питания для больных и других закупок в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи (далее - ГОБМП).

Данная категория закупок выведена из-под действия Закона «О государственных закупках» и регламентируется отдельными Правилами, утвержденными Правительством (Постановление от 30 октября 2009 года № 1729).

Проведение этих процедур без использования электронного формата позволяет должностным лицам злоупотреблять полномочиями при принятии решений.

Кроме того, включение в состав

тендерных комиссий исключительно представителей заказчика (пункт 21 Правил) создает условия для принятия решений в своих интересах.

Большое распространение получило взяточничество за покровительство по службе, трудоустройство, установку надбавок, незаконное начисление заработной платы, связанное с осуществлением организационно-распорядительных функций.

Такие преступные действия в прошлом году пресечены со стороны руководителей областных управлений здравоохранения Восточно-Казахстанской, Жамбылской и Мангистауской областей.

Не менее подверженными коррупции оказались подразделения, осуществляющие контрольно-разрешительные функции.

К ним относятся департаменты Комитета оплаты медицинских услуг и Комитета контроля медицинской и фармацевтической деятельности, на которые приходится значительное число коррупционных проявлений в медицине.

Только за прошлый год к уголовной ответственности привлечены руководители территориальных подразделений указанных ведомств в Восточно-Казахстанской, Костанайской, Павлодарской и Южно-Казахстанской областях.

Наряду с этим, как показал анализ, деятельность вышеуказанных подотчетных министерству подразделений имеет дублирующие функции.

Так, Департамент оплаты меди-

цинских услуг, являясь координатором медицинских услуг в рамках ГОМП, осуществляет контроль за их качеством.

Таковыми же функциями наделены департаменты Комитета контроля медицинской и фармацевтической деятельности, которые осуществляют контроль за качеством и доступностью государственных услуг в сфере медицинского обслуживания населения, а также управления здравоохранения, подведомственные местным исполнительным органам (выбор поставщика по оказанию ГОМП и возмещение его затрат за счет средств бюджета).

Проведенный анализ также выявил значительные коррупционные предпосылки в деятельности подведомственной организации ТОО «СК-Фармация», являющимся единым дистрибьютором по централизованному закупу лекарственных средств и изделий в рамках ГОМП.

Как уже было сказано выше, данный вид закупок выведен из-под действия Закона «О государственных закупках» и регламентируется отдельными Правилами.

Одной из первостепенных задач «СК-Фармации» является экономия бюджетных средств за счет систематизации закупок и установление прямых контактов с компаниями-производителями препаратов.

Однако действующий порядок работы компании свидетельствует об обратном.

Так, вопреки рыночным принципам размещения госзаказа, победителями в тендерах, проводи-

мых «СК-Фармацией», из года в год становятся одни и те же поставщики (20 компаний).

При этом большинство «постоянных» поставщиков, на долю которых приходится около 80% всего объема закупаемых препаратов, не являются официальными дистрибьюторами и осуществляют перепродажу лекарственных средств в качестве посредников по завышенным ценам.

К примеру, если препарат «Велкейд» в 2015 году закуплен «СК-Фармацией» по 444 тыс. тенге за единицу, то это же лекарство в России (участница Таможенного союза) стоит 134 тыс. тенге, а в Украине – 102 тыс. тенге (указаны розничные цены, с учетом действующих курсов валют).

С учетом годового закупа данного препарата (2966 ед.) отличие в стоимости в сравнении с российской ценой составит более 900 млн тенге, а с украинской – свыше 1 млрд тенге.

Даже при закупе этого препарата по ценам, действующим на казахстанском рынке (293 тыс. тенге), можно было бы сэкономить почти 450 млн тенге.

Выборочным мониторингом 22 видов дорогостоящих лекарственных средств установлена разница в их стоимости с рыночной ценой в среднем на 3,4 млрд тенге в год.

Аналогичная ситуация и с закупом изделий медицинского назначения.

Имеются риски при формировании Списков препаратов с предельными ценами.

Уполномоченным органом допускается включение в них препаратов, отсутствующих в Республиканском лекарственном формуляре, т.е. клинически не доказанных и небезопасных.

Учитывая изложенное, в целях снижения коррупционных рисков и повышения эффективности национальной системы здравоохранения рекомендуется:

- кардинально пересмотреть подходы в деятельности компании «СК-Фармация» с исключением коррупционных рисков;

- переработать Правила организации и проведения закупок в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в части полной автоматизации этого процесса с созданием единого электронного портала;

- уполномоченному органу в сфере здравоохранения совместно с местными исполнительными органами принять меры по исключению дублирования функций при осуществлении контроля качества оказываемых медицинских услуг в рамках ГОБМП;

- установить требование об обязательном учете экспертного мнения врачебного сообщества при разработке и принятии законодательных актов, госпрограмм в сфере здравоохранения, в том числе при утверждении Списка препаратов с предельными ценами.

### **3.1.3 Коррупционные риски в сфере физической культуры и спорта**

Развитие физической культуры

и спорта является одним из ключевых направлений социальной политики государства.

От ее эффективной реализации зависит создание прочного консолидированного общества и формирование нации единого будущего.

В целях исполнения стратегических задач для этой отрасли ежегодно выделяется от 60 до 80 млрд тенге. Однако бюджетные средства зачастую расходуются не по назначению.

Одной из причин такого положения дел является коррупция.

Так, согласно статистическим данным, за последние два года в производстве Антикоррупционной службы находилось 63 досудебных расследования по фактам правонарушений в этой сфере (2015 г. - 34, 2016 г. - 29).

В основном они связаны с хищением, злоупотреблением должностными полномочиями, взяточничеством и служебным подлогом.

К примеру, в Актыобинской области изобличен директор одного из спортивных клубов, похитивший более 300 млн тенге бюджетных средств.

Способствовал ему в этом руководитель областного управления по физической культуре и спорту, подписав фиктивные акты выполненных работ.

Также он установил необоснованно завышенный должностной оклад в размере 4 млн тенге директору спортклуба, не имея на это соответствующих полномочий.

В результате за неполный год (с декабря 2015 года по октябрь 2016 года) государству причинен ущерб



в виде незаконно выплаченной заработной платы на сумму более 36 млн тенге.

Как показал анализ деятельности спортивных клубов в регионах, в большинстве случаев их организационная форма представлена в виде акционерных обществ. При этом единоличное право владения и пользования государственным пакетом принадлежит управлениям физической культуры и спорта местных исполнительных органов.

Вместе с тем в соответствии с Законом «Об акционерных обществах» (статья 53) определение размеров должностных окладов и условий оплаты труда, премирование руководителей и членов исполнительного органа относятся к исключительной компетенции Совета директоров Общества.

В свою очередь, Совет директоров обязан отслеживать и устранять потенциальные конфликты интересов на уровне должностных лиц и акционеров, неправомерное использование финансовых средств Общества, в том числе злоупотребление при совершении сделок (пп.1 п. 6 ст. 53 Закона).

Таким образом, вышеприведенные незаконные действия стали возможными в результате отсутствия должного контроля со стороны Совета директоров, должностных лиц местных исполнительных органов.

Аналогичное преступление совершено в Алматинской области, где руководством спортивной организации в течение нескольких лет похищено порядка 200 млн

тенге бюджетных средств, предназначенных для развития клуба.

Выявленные факты свидетельствуют о системных проблемах в вопросах финансирования и организации деятельности профессиональных спортивных клубов, что в конечном итоге снижает конкурентоспособность казахстанского спорта на мировой арене.

Другим условием совершения коррупционных преступлений является наделение должностных лиц акиматов широкими полномочиями и отсутствие прозрачности в их деятельности.

Так, руководители управлений физической культуры и спорта акиматов наделены правом назначать и освобождать директоров подведомственных спортивных организаций, налагать на них взыскания, утверждать смету расходов и подписывать счета к оплате, проводить аккредитацию местных спортивных федераций, формировать и утверждать областные списки сборных команд и т.д.

Совокупность таких больших полномочий в одних руках, безусловно, создает определенные риски.

Примером служат выявленные факты коррупционных преступлений со стороны руководителей профильных ведомств акиматов Алматинской, Карагандинской областей, гг. Астана и Алматы, когда они, используя должностные полномочия, беспрепятственно выделяли спортивным учреждениям денежные средства на проведение учебно-тренировочных сборов,

при этом 30% возвращая себе в качестве «откатов» (списывалось путем сокращения длительности учебно-тренировочного сбора, уменьшения количества спортсменов и тренеров, участвующих в сборах).

В целях исключения коррупционных предпосылок в сфере физической культуры и спорта Антиторрупционной службой рекомендуется:

- пересмотреть подходы к финансированию спортивных организаций, обеспечив прозрачность и объективность системы распределения бюджетных средств;

- рассмотреть вопрос по поэтапному снижению государственного финансирования профессиональных спортивных клубов с увеличением доли частного капитала (по опыту Англии, Германии, Италии);

- пересмотреть функции и полномочия управлений физической культуры и спорта акиматов с внедрением механизмов, исключающих возникновение коррупционных рисков при принятии решений;

- установить максимальные пределы должностных окладов и премий руководящим работникам спортивных организаций, учредителем которых является государство.

### **3.1.4 Коррупционные риски в сфере сельского хозяйства**

Как известно, наиболее уязвимыми сферами государственного финансирования являются те, на которые государство выделяет

наибольшие объемы средств и где не обеспечивается должного контроля за их расходованием.

В числе таких можно назвать сельское хозяйство, на поддержку которого ежегодно отводятся многомиллиардные суммы бюджетных средств.

Это подтверждается и уголовной статистикой.

За последний год количество коррупционных правонарушений в этой сфере возросло на 60% (с 109 до 177).

Здесь в основном преобладают хищения, взяточничество и злоупотребления при выдаче разрешительных документов и субсидировании.

В условиях единого экономического пространства особую актуальность приобретают вопросы обеспечения ветеринарно-санитарной безопасности страны.

Несмотря на принимаемые меры, эпизоотическая (степень распространения болезни животных на определенной территории) обстановка в стране складывается неблагоприятно.

Одной из причин является незаконная выдача разрешений на ввоз сельхозпродукции, когда должностными лицами подразделений МСХ, осуществляющими ветеринарный контроль, за взятки без фактического досмотра и проведения лабораторных исследований выдаются санитарные и карантинные заключения.

Ярким примером служит задержание с поличным в ноябре прошлого года председателя Комитета

ветеринарного контроля и надзора МСХ, который за выдачу разрешений на ввоз запрещенного мяса птицы на протяжении полугода получал взятки в общей сумме 36,9 млн тенге.

В настоящее время ведется досудебное расследование.

Анализ подзаконных актов в этой сфере свидетельствует об отсутствии прозрачности при принятии решений.

Так, согласно Правилам, решение по выдаче разрешений на ввоз животноводческой продукции принимается исключительно Главным государственным ветеринарно-санитарным инспектором (председатель Комитета ветеринарного контроля и надзора МСХ) и его заместителями.

Наличие таких широких полномочий создает условия для коррупции.

Кроме того, Стандартом госуслуг (пункт 3 раздела 1) предусмотрен порядок подачи заявки на выдачу разрешений через Корпорацию «Правительство для граждан», веб-портал «Электронное правительство», либо через услугодателя.

Однако на практике эта услуга в основном осуществляется напрямую через территориальные подразделения услугодателя (в бумажном формате), т.е. путем прямого контакта чиновника с предпринимателями.

При субсидировании сельхозпроизводителей коррупционные риски связаны с завышением фактических объемов сельхозпроизводства.

Так, в Костанайской, Алматинской, Жамбылской, Павлодарской, Кызылординской и Южно-Казахстанской областях должностные лица местных исполнительных органов в стоворе с сельхозпроизводителями путем завышения фактических объемов засеянных площадей похищали бюджетные средства, выделенные на субсидирование.

Как показал анализ, этому способствует ряд причин.

В их числе несовершенство работы специальных комиссий при организации выдачи субсидий (регламентируется Правилами субсидирования повышения урожайности и качества растениеводства, приказ и.о. Министра сельского хозяйства от 27 февраля 2015 года № 4-3/177), в состав которых входят представители акимата, территориальных инспекций МСХ, региональных палат НПП «Атамекен», а также научных и общественных организаций аграрного профиля.

Вместе с тем в сельской местности, как правило, такие профильные общественные организации отсутствуют, что способствует принятию должностными лицами решений без их участия.

Кроме того, согласно пункту 22 Правил, перед подписанием актов приемки посевов члены Комиссии обязаны выезжать на поля для их визуального осмотра.

Однако это требование фактически не выполняется ввиду значительного размера посевных площадей (отсутствие дорог на полях), что впоследствии приводит к фик-

тивному подписанию актов.

Другим коррупционным риском при выделении субсидий является несоответствие Регламента госуслуг в области растениеводства Стандарту «Субсидирование повышения урожайности и качества продукции растениеводства...» (утвержден приказом Министра сельского хозяйства РК от 6 мая 2015 года № 4-3/423).

Так, Стандартом (пункт 3 раздела 1) предусмотрена подача заявок и выдача результатов через Корпорацию «Правительство для граждан», веб-портал «Электронное правительство», либо через услугодателя.

Вместе с тем в Регламентах госуслуг ряда областей (г. Алматы, Алматинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской, Костанайской, Кызылординской и Мангистауской) в нарушение действующих Стандартов установлен только один способ приема заявок исключительно через услугодателя (в бумажном формате).

Выявленные недостатки свидетельствуют об отсутствии должного контроля со стороны местных исполнительных органов и Министрства сельского хозяйства.

В целях исключения причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям в сфере сельского хозяйства, рекомендует-ся:

- разработать единую базу данных о выделенных субсидиях;
- осуществить перевод госуслуг по подаче заявок на получение субсидий и разрешений исключи-

тельно в электронный формат, сократить сроки их предоставления;

- использовать новые технологии при осмотре посевных площадей;
- совершенствовать механизмы прозрачности и общественного контроля.

### **3.1.5 Коррупционные риски в сфере земельных отношений**

Результаты правоприменительной практики относят сферу земельных отношений к числу наиболее подверженных коррупции.

За 2016 год уголовная статистика характеризуется значительным ростом зарегистрированных коррупционных правонарушений при распределении и выдаче земельных участков (с 132 до 225).

В большинстве случаев они связаны с получением взяток должностными лицами местных исполнительных органов.

Как показывает анализ, одним из условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, является ограничение доступа к информации, непрозрачность процедур выдачи земель.

Так, в соответствии с Земельным кодексом (ст. 44-1) акиматы обязаны обеспечить доступность информации о подготовке площадок для отвода и о списках очередности на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства посредством их размещения на специальных информационных стендах и (или) путем опубликования в средствах массовой информации.

Однако на практике нормы Ко-

декса повсеместно нарушаются должностными лицами, в открытом доступе отсутствует информация о наличии свободных земельных участков, имеют место манипуляции со списком очередников на их получение.

Например, в Кызылординской области по результатам расследования уголовного дела установлены факты манипуляций со списками очередников на получение участков.

В частности, должностные лица местных исполнительных органов, используя порядковые номера выбывших очередников (уехавших за пределы области, умерших граждан), вносили в список других лиц, не состоящих в очереди.

По представлению Антикоррупционной службы незаконно выданные земельные участки возвращены в государственную собственность.

Другим коррупционным риском является наделение местных исполнительных органов исключительным правом предоставления земельных участков.

Согласно Правилам (пункт 39 Правил организации и проведения торгов по продаже земельного участка, утвержденных приказом Министра национальной экономики от 31 марта 2015 года № 290) при проведении торгов по продаже земельных участков создаются конкурсные комиссии, в состав которых входят исключительно должностные лица заинтересованных госорганов (работники земельных отношений, архитектуры,

градостроительства и строительства, сельского хозяйства и др.).

Такой подход исключает объективность и беспристрастность, препятствует ведению общественного контроля при принятии решений.

Вместе с тем согласно Стандарту госуслуг по предоставлению земельного участка для строительства объекта в черте населенного пункта (утвержден приказом и.о. Министра национальной экономики от 27 марта 2015 года № 270) срок оказания госуслуги составляет на первом этапе - 28 рабочих дней, на втором – 22.

В результате весь процесс получения гражданами земельного участка занимает 50 рабочих дней.

Длительность сроков оказания госуслуги, безусловно, является еще одной причиной совершения коррупционных правонарушений.

В целях исключения коррупционных предпосылок в этой сфере рекомендуется:

- пересмотреть механизмы выделения земельных участков гражданам;
- ужесточить административную ответственность должностных лиц за сокрытие информации о наличии земельных участков;
- внести изменения в нормативные правовые акты в части включения представителей общественности в составы комиссий по организации и проведению торгов по продаже земельных участков;
- разработать автоматизированную базу данных о наличии свободных земельных участков (с

отражением месторасположения, целевого назначения и границ), обеспечив к ней свободный доступ населения;

- пересмотреть сроки оказания госуслуг (в сторону уменьшения) по предоставлению земельного участка.

### 3.1.6 Коррупционные риски в сфере строительства дорог

Развитие транспортной инфраструктуры является одним из ключевых приоритетов страны и имеет стратегическое значение для государства.

Только за последние пять лет из республиканского бюджета на строительство автомобильных дорог выделено более 1 трлн тенге (в 2012 году – 282 млрд тенге, 2013 – 228 млрд тенге, 2014 – 266 млрд тенге, 2015 – 343 млрд тенге, 2016 – 330 млрд тенге).

Вместе с тем согласно международным рейтингам (Всемирный экономический форум), по показателям качества дорог Казахстан занимает лишь 108 место среди 138 стран.

Одной из основных причин такого положения дел являются высокие коррупционные риски при строительстве дорог.

Так, согласно правовой статистике, за последние два года в производстве Антикоррупционной службы находилось 85 досудебных расследований (2015 год - 21, 2016 год - 64).

Анализ правоприменительной практики выявил ряд коррупционных рисков.

Во-первых, они связаны с госзакупками при планировании и про-

ведении строительных работ.

Предпосылки к коррупции здесь начинаются с момента разработки проектно-сметной документации, где закладываются завышенные стоимости работ, устанавливаются требования под аффилированную компанию.

Во-вторых, отсутствие требования к организациям, осуществляющим технический надзор, о наличии специалиста в области строительства дорог.

Так, согласно Правилам (Правила и разрешительные требования по аккредитации организаций, осуществляющих инжиниринговые услуги по техническому надзору, утверждены приказом МНЭ № 709 от 23 ноября 2015 года), к организациям, осуществляющим технический надзор, предъявляются особые требования о наличии экспертов соответствующего профиля (по несущим и ограждающим конструкциям, инженерных сетей, технологического оборудования – пункт 11).

Однако наличие специалиста в области строительства автомобильных дорог в Правилах не предусмотрено, что в конечном итоге приводит к проведению технического надзора лицами, не обладающими необходимыми познаниями.

К примеру, в Павлодарской области при расследовании уголовного дела по факту злоупотребления должностными полномочиями при приеме работ по ремонту автомобильных дорог в качестве технического надзора был привлечен эксперт, не обладающий соответствующей квалифи-

кацией в сфере дорожного строительства.

В-третьих, требует повышенного внимания вопрос ответственности субъектов надзора.

Сегодня за нарушение законодательства при осуществлении экспертных работ и инжиниринговых услуг (технический надзор) предусмотрена административная ответственность (статьи 317, 317-1 КоАП).

Санкции статей КоАП для физических лиц устанавливают штраф в размере всего 200 МРП с приостановлением действия разрешения на шесть месяцев, для юридических лиц – 500 МРП.

Уголовная же ответственность наступает только при наступлении гибели человека либо иных тяжких последствий (статья 280 УК).

Таким образом, необходимо констатировать, что существующие механизмы ответственности не в полной мере обеспечивают соразмерность наказания с наступлением общественно опасных последствий.

В-четвертых, еще одним условием для коррупции при строительстве дорог является отсутствие контроля со стороны общественности при принятии решений.

Так, согласно законодательству, при приеме объектов в эксплуатацию создаются специальные комиссии. В их состав входят исключительно представители заказчика, генерального подрядчика, отделов архитектуры и градостроительства местных исполнительных органов (Постановление Прави-

тельства от 2 ноября 2011 года № 1277 «Полномочия, обязанности и обязательный состав приемочной и рабочей комиссий»).

Тогда как в большинстве развитых стран институты гражданского общества принимают активное участие в контроле за ходом строительных работ.

К примеру, в европейских странах строительство дорог контролируется неправительственными организациями.

В Чехии в этот процесс вовлечены местный автомобильный союз и дорожный профсоюз, которые предоставляют собственные заключения.

На Филиппинах общественная организация «ССАГГ» путем подписания меморандума с уполномоченным госорганом на уровне правительства наделена правом мониторинга всех дорожных контрактов, а также предоставляет независимое заключение по каждому проекту.

В-пятых, не обеспечивается открытость и прозрачность при строительстве дорог.

В соответствии с Законом «О доступе к информации» (пункт 9 статьи 6) не подлежит ограничению информация о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов.

Мониторинг интернет-ресурсов местных исполнительных органов выявил нарушения законодательства.

Практически все акиматы не публикуют на своих сайтах сведения об объемах финансирования стро-

ительства дорог, реконструкции и ремонта отдельных участков (текущий, средний, капитальный), о контрактной документации (об итогах тендеров, заказчике, подрядчике, субподрядчиках, сроках реализации проекта, выделенных средствах, заключения экспертиз).

В целях исключения коррупционных рисков и повышения качества строительства автомобильных дорог рекомендуется:

- пересмотреть механизмы контроля за строительством автомобильных дорог с широким привлечением в этот процесс общественных институтов, наделив их правом предоставления независимых экспертных заключений по реализуемым проектам;
- обеспечить исполнение законодательства «О доступе к информации» национальным оператором АО «КазАвтоЖол» и местными исполнительными органами в части публикации на собственных сайтах полной информации о строительстве дорог;
- рассмотреть вопрос об ужесточении административной ответственности юридических лиц и экспертов (технадзоры) за нарушение законодательства при осуществлении экспертных работ и инжиниринговых услуг;
- пересмотреть существующие стандарты, нормы и правила (СНиП) строительства автомобильных дорог с внедрением новых передовых технологий;
- внести изменения и дополнения в подзаконные акты, регулирующие проведение инжини-

ринговых услуг по техническому надзору, с обязательным включением требования о наличии в штате аттестованных экспертов, имеющих специализацию в области строительства автомобильных дорог.

### 3.1.7 Коррупционные риски в квазигосударственном секторе

Сегодня опасность коррупции в квазигосударственном секторе сопоставима с ее масштабами в государственном секторе.

Анализ уголовной статистики свидетельствует, что из всех зарегистрированных коррупционных преступлений в этой сфере 55% совершается в рамках закупок.

Между тем их объем в квазигосударственном секторе по оценкам экспертов в 6 - 8 раз превышает государственные закупки.

Первопричиной сложившейся ситуации стало отсутствие единых подходов при осуществлении закупок, информационно-аналитической платформы, недостаточный уровень прозрачности, преобладание административных способов регулирования.

Согласно действующему законодательству закуп товаров, работ и услуг национальными управляющими холдингами и компаниями осуществляется на основе собственных Правил, базирующихся на типовых правилах.

Они имеют локальный характер, то есть для каждой компании действуют отдельные правила – для недропользователей – одни, для группы компаний «Самрук» - дру-



гие, для субъектов естественных монополий – третьи.

Эти документы не проходят процедуры публичного обсуждения, согласования, проведения экспертизы, регистрации в органах юстиции как нормативные правовые акты. Их разработка и утверждение отданы на откуп самим холдингам и компаниям.

В системе закупок квазигоссектора практически отсутствуют механизмы контроля, не отслеживается ход их проведения и не публикуются результаты, заявки в отдельных компаниях по-прежнему принимаются в бумажном формате.

Предприниматели открыто говорят о неофициальных платежах как обязательном условии получения контрактов и подрядов в нацкомпаниях (40 % опрошенных предпринимателей – Институт экономических исследований МНЭ).

Наряду с этим, здесь коррупционные риски связаны с созданием искусственных барьеров, широкими полномочиями и отсутствием прозрачности в деятельности нацкомпаний и холдингов.

Так, при расследовании уголовного дела в отношении топ-менеджеров АО «Байтерек Development» установлено, что нацкомпания была создана для содействия в устойчивом развитии экономики и решения социально-ориентированных задач путем реализации инвестиционных проектов.

В рамках госпрограммы «Нұрлы жол» она определена одним из основных операторов по строительству арендного и кредитного жилья для социально уязвимых слоев населения.

**Справочно:** На эти цели в текущем году выделено 113 млрд тенге (арендное жилье - 53 млрд тенге и кредитное жилье – 60 млрд тенге).

Более того, нацкомпании было предоставлено право самостоятельно устанавливать порядок отбора застройщиков и определять для них соответствующие требования (абзац 6 пункта 1 подраздела 5.5 Госпрограммы).

В целях дальнейшей реализации задач госпрограммы оператором приняты Правила отбора и финансирования проектов жилищного строительства в рамках программы «Нұрлы жол».

Мониторинг документа выявил целый ряд дискреционных и коррупциогенных норм.

Так, согласно Правилам (пункты 16-19), прием заявок от застройщиков осуществляется исключительно напрямую путем обращения АО (в бумажном формате), необоснованно определен значительный перечень представляемых документов (всего 43), установлены права оператора требовать дополнительные документы и информацию на стадиях рассмотрения заявок (пункт 21, приложение № 1 к Правилам).

Процесс рассмотрения документов сведен к прохождению многочисленных этапов, при этом оператор наделен правом отправить проект на доработку либо вообще отказать в его рассмотрении (пункты 22, 28, 29, 33, 43 Правил), Комиссия по отбору проектов состоит исключительно из руководителей и представителей заинтересованных подразделений АО.

Более того, в Правилах установле-

на ответственность работников компании за разглашение сведений по рассматриваемым проектам (пункт 49), что свидетельствует о непрозрачности принятия решений.

Выявленные коррупционные риски способствовали совершению правонарушений в системе отбора и финансирования проектов жилищного строительства в рамках программы «Нұрлы жол».

Еще одной проблемой противодействия коррупции в квазигосударственном секторе является несовершенство законодательства.

Так, согласно Уголовному кодексу (статья 3) и Закону «О противодействии коррупции» (статья 1), к субъектам коррупционных правонарушений относятся исключительно лица, исполняющие управленческие функции в национальных холдингах и компаниях (первые руководители).

Отдельные категории работников квазигоссектора (руководители структурных подразделений, бухгалтера, юристы и иные лица, связанные с закупками, реализацией госпрограмм и материально-финансовыми ресурсами) не подпадают в перечень субъектов коррупционных правонарушений.

Законодательные пробелы на практике лишают возможности органов уголовного преследования привлекать их к ответственности по коррупционным деяниям, что противоречит принципам неотвратимости наказания.

Аналогичные недостатки выявлены и в административном законодательстве.

В целях исключения коррупцион-

ных рисков в этой сфере рекомендуется:

- кардинально пересмотреть подходы по проведению закупок в квазигосударственном секторе с разработкой отдельного нормативного правового акта и внедрением современных механизмов электронных закупок;

- провести масштабную ревизию внутренних документов национальных холдингов и компаний, регламентирующих порядок расходования государственных средств;

- внести соответствующие изменения в уголовное и административное законодательство в части расширения круга субъектов коррупционных правонарушений (руководители структурных подразделений, бухгалтера, юристы и иные лица, связанные с закупками, реализацией госпрограмм и материально-финансовыми ресурсами);

- провести аудит финансово-хозяйственной деятельности субъектов квазигосударственного сектора, комплексного анализа национальных компаний и их дочерних организаций на предмет эффективности, прибыльности и результативности;

- внести изменения в Правила отбора и финансирования проектов жилищного строительства в рамках программы «Нұрлы жол», исключая коррупционные и дискреционные нормы;

- распространить нормы Закона «О правовых актах» о порядке разработки, обсуждения, принятия, регистрации, введения в действие и опубликования на внутренние документы квазигосударственного сектора.

### 3.2. Пресечение и устранение последствий коррупционных правонарушений

Пресечение коррупционных правонарушений является исключительной компетенцией правоохранительных и специальных органов.

Центральная роль в этой деятельности в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом и Законом «О противодействии коррупции» отведена Антиторрупционной службе – Национальному бюро по противодействию коррупции.

Наряду с ним, эту функцию осуществляют органы прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции.

Анализ практической деятельности показал, что 2016 год стал важным этапом в качественной смене ориентиров в противодействии коррупции, сместив акценты на сферы, где население наиболее часто сталкивается с этим явлением.

#### Деятельность субъектов пресечения коррупционных правонарушений

По результатам 2016 года в целом по республике зарегистрировано 2807 коррупционных преступлений, из них более трети приходится на факты взяточничества (1031 или 37%), 22% составляют хищения (605), 20% - злоупотребления должностными полномочиями (558), 17% - служебный подлог (481).

#### НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ



Основная часть зарегистрированных фактов коррупции (2229, или 79,4%) пресечена силами Национального бюро по противодействию коррупции (Антикоррупционной службой).

Всего за 2016 год Антикоррупционной службой к уголовной ответственности привлечены 1129 должностных лиц, в их числе 18 руководителей республиканского значения, 59 областного, 134 городского и районного уровней.

В отношении большинства из них вынесены приговоры судов (643), по другим расследование продолжается.

Большой общественный резонанс вызвало пресечение деятельности преступной группы в составе экс-премьер-министра республики Ахметова, экс-акима Карагандинской области Абдишева, экс-акима г. Караганды Смагулова, а также других должностных лиц акимата и квазигосударственного сектора (всего 21 человек), похитивших государственные средства в размере 2 млрд тенге.

Не менее резонансным стало также разоблачение преступной деятельности, связанной с хищениями 10,4 млрд тенге бюджетных средств в «Астана ЭКСПО-2017». К уголовной ответственности привлечен ряд руководителей Правления Национальной компании во главе с ее председателем Ермагитовым.

В Костанайской области раскрыта преступная схема акима города Костанай Ахметжанова и двух его

заместителей Калиева и Аракелян, которые на системной основе получали взятки за положительные итоги в проведении государственных закупок.

Особое внимание уделяется вопросам целевого использования бюджетных средств и средств Национального фонда, выделенных на реализацию государственных и правительственных программ.

В целях недопущения фактов хищений все реализуемые проекты сопровождаются антикоррупционным ведомством. В результате принятых мер в этом направлении, установлены и пресечены незаконные действия 143 должностных лиц, из них уже осуждено 74.

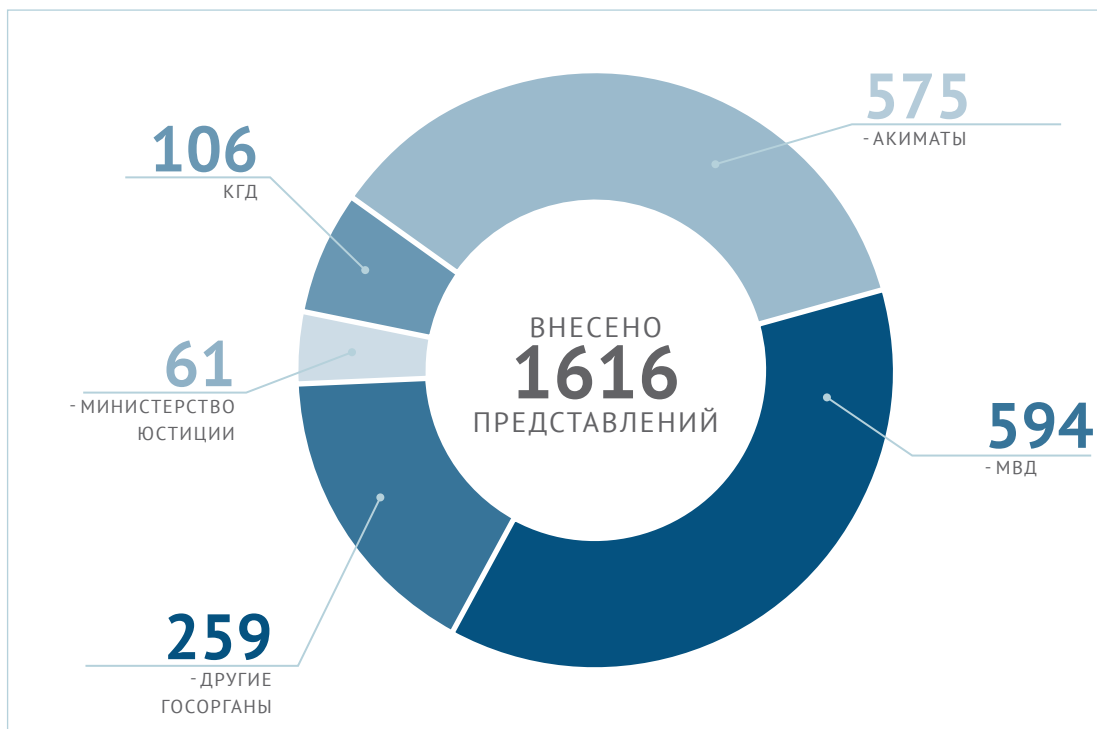
Отдельный приоритет выделена защита малого и среднего бизнеса. За неправомерное вмешательство в их деятельность к уголовной ответственности привлечены 142 должностных лица государственных органов, из них осуждены – 115.

Как правило, коррупция здесь связана с проведением проверочных мероприятий и выдачей разрешительных документов.

За 2016 год Антикоррупционной службой пресечена деятельность 7 организованных преступных групп с участием должностных лиц в г. Алматы, Актюбинской, Акмолинской, Жамбылской, Карагандинской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях.

Итогом этой работы является внесение в государственные органы и организации представлений по устранению причин и условий,

ПРЕДСТАВЛЕНИЯ, ВНЕСЕННЫЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ



способствующих совершению коррупционных преступлений.

За прошлый год внесено 1616 соответствующих представлений. Их наибольшее количество приходится на органы внутренних дел – 594, акиматы – 575, комитет государственных доходов – 106, органы юстиции – 61.

**Применение штрафных санкций как мера наказания за коррупционные правонарушения**

Наказание коррупционеров предполагает не только восстановление социальной справедливости, но и устранение последствий от совершения коррупционных преступлений.

В Казахстане по всем видам взя-

точничества как альтернативная мера наказания введены штрафы, кратные размерам взяток.

Необходимо отметить, что данная практика соответствует международным уголовно-правовым стандартам.

Так, применение штрафов стало эффективной антикоррупционной мерой в Японии, Германии, Франции, Австрии, Норвегии и других странах.

Кроме снижения тюремного населения, этот вид наказания способствует пополнению доходной части бюджета.

В Казахстане в 2016 году штрафы за коррупционные правонарушения применены в отношении 470 лиц, общая сумма штрафов составила порядка 2,5 млрд тенге.

СВЕДЕНИЯ О НАЛОЖЕННЫХ ШТРАФАХ НА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В РАЗРЕЗЕ ГОСОРГАНОВ

Таблица 4

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ	ОБЩАЯ СУММА ШТРАФОВ, ТЫС. ТЕНГЕ
МИО (все подразделения акиматов)	484 004
АКИМЫ (всех уровней)	89 863
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	128 9907
ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ	108 552
МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ	266 595
МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	43 944
МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	13 190
МИНИСТЕРСТВО ПО ИНВЕСТИЦИЯМ И РАЗВИТИЮ	64 455
МИНИСТЕРСТВО ЭНЕРГЕТИКИ	26 000
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ	53 742
ПРОКУРАТУРА	59 500
КНБ	8 164

**Возмещение ущерба, причиненного коррупционными преступлениями**

По окончанным уголовным делам по коррупционным преступлениям в 2016 году установлен ущерб на сумму 22,1 млрд тенге, из которых возмещено 5,4 млрд тенге, или 24,4 %.

В обеспечение причиненного

ущерба наложен арест на имущество на сумму 5,9 млрд тенге.

Значительный ущерб государству, причиненный в результате совершения коррупционных преступлений, еще раз подтверждает необходимость смещения акцентов с борьбы с последствиями коррупции на ее своевременное упреждение.

### 3.3. Соблюдение этики как превенция коррупции

Одним из условий формирования профессионального государственного аппарата в рамках первой институциональной реформы

является этичность госслужбы.

Основные требования к морально-этическому облику государственных служащих, а также базовые стандарты их поведения определены в Этическом кодексе.

#### ИСПОЛНЕНИЕ СЕТЕВОГО ПЛАНА-ГРАФИКА ИНФОРМАЦИОННОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ЭТИЧЕСКОГО КОДЕКСА В 2016 ГОДУ



Разработаны и распространены рекомендации по требованиям к форме одежды государственных служащих и краткие памятки с основными положениями Этического кодекса.

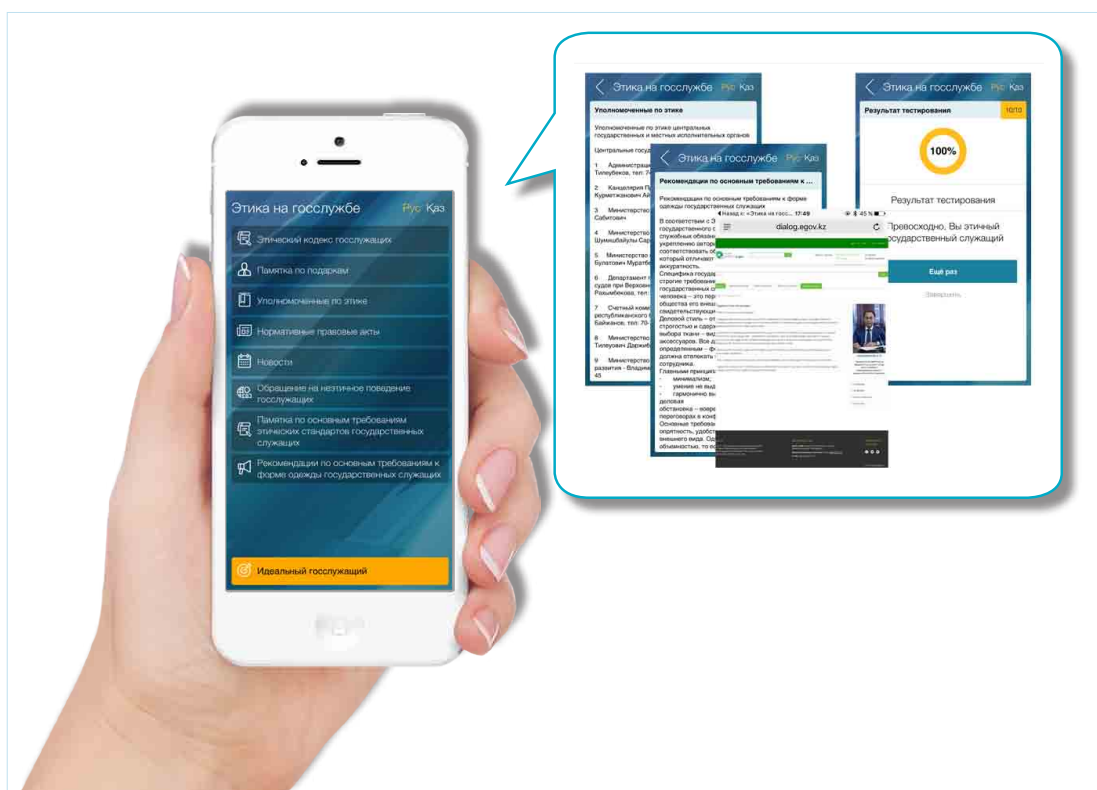
Памятки просты в изложении и выступают своего рода путеводи-

телями, как для госслужащих, так и для граждан. Они ориентированы на легкое и быстрое усвоение стандартов этики, а также на знание их широкими слоями населения. Каждый гражданин должен знать, что он вправе ожидать и требовать от служителей народа.

В целях широкого распространения информации о новых стандартах этики разработано соответствующее мобильное приложение. Оно содержит основные положения Этического кодекса, информацию об уполномоченных по этике, тестирование по определению этичности,

памятку по подаркам. Наличие данного приложения дает возможность незамедлительного обращения в уполномоченный орган с жалобой на неэтичное поведение служащего. Оно распространяется бесплатно и пользуется спросом, заслужив положительные отзывы.

### МОБИЛЬНОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ "ЭТИКА НА ГОССЛУЖБЕ"



Для осуществления мониторинга и контроля соблюдения служебной этики в местных исполнительных и центральных государственных органах (за исключением правоохранительных и специальных) введены уполномоченные по этике.

Они консультируют по вопросам соблюдения требований законодательства в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса,

ограничений и запретов, а также содействуют формированию в коллективе культуры взаимоотношений, соответствующей общепринятым морально-этическим нормам. Эти функции возложены на служащих, снискавших признание и уважение в коллективе.

В 2016 году к ним обратились и получили консультации 445 государственных служащих и граждан, в том числе в центральных государ-



ственных органах – 139, в местных исполнительных органах – 306 человек. Ими проведено 993 семинара, круглых столов по разъяснению Этического кодекса и антикоррупционного законодательства, размещено 867 публикаций и телесюжетов в СМИ. Также имеются факты восстановления уполномоченными по этике прав граждан.

Таким образом, новый институт показал свою эффективность и будет способствовать дальнейшему повышению доверия населения.

Однако в связи с реализацией этих функций на неосвобожденной основе уполномоченные по этике выполняют их не на должном уровне, отдавая приоритет основной работе.

В целях повышения эффективности их работы планируется придать самостоятельный статус должности уполномоченного по этике.

На региональном уровне профилактика этических правонарушений возложена на советы по этике, которые образованы на базе упраздненных дисциплинарных советов.

Главная цель создания Советов по этике была в смещении приоритетов с рассмотрения дисциплинарных проступков служащих на обеспечение в госорганах высоких этических стандартов и профилактику нарушений этических правил.

В 2016 году ими проведено 158 заседаний, на которых рассмотрено 1002 вопроса.

#### ВОПРОСЫ, РАССМОТРЕННЫЕ НА ЗАСЕДАНИЯХ СОВЕТОВ ПО ЭТИКЕ



Советами по этике в рамках координации деятельности уполномоченных по этике и дисциплинарных комиссий государственных органов, а также в целях совершенствования форм и методов предупреждения коррупции выработано 622 предложения.

По рекомендациям Советов по этике привлечены к дисциплинарной ответственности 422 государственных служащих за нарушение норм служебной этики и совершение проступков, дискредитирующих госслужбу.

Следует отметить, что в сравнении с прошлым годом количество наказанных за нарушение норм служебной этики уменьшилось на 35 % (в 2015 году наказано за нарушение этики 354 госслужащих, а в 2016 – 232), что указывает на эффективность проводимой профилактической работы.

Однако некоторые этические нарушения, особенно вызывающие широкий общественный резонанс, наносят имиджу государственной службы существенный вред и фактически дискредитируют ее.

Так, в 2016 году на Советах по этике рассмотрено 62 факта нарушения Этического кодекса, которые можно квалифицировать как дискредитирующие госслужбу.

Из их числа наибольшее количество составляют факты допущения обоснованной критики со стороны общества, использование служебного автотранспорта в личных целях, грубость в обращении с гражданами и коллегами, управление автотранспортом в состоянии алко-

гольного опьянения, а также нахождение госслужащего в общественном месте в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

В связи с этим предлагается такие составы этических нарушений перевести в разряд проступков, дискредитирующих госслужбу, что значительно усилит ответственность за их нарушение и распространит действие негативных правовых последствий на виновное лицо (ограничение на продвижение по государственной службе, а в случае увольнения – запрет на повторное поступление).

В настоящее время граждане часто жалуются на низкий уровень этики госслужащих. Но дефицит доказательной базы в большинстве случаев не позволяет выявлять этические правонарушения.

Чиновник, наделенный административными полномочиями, чувствует превосходство над гражданами, нарушая служебную этику и зная об отсутствии доказательств, уверен в своей безнаказанности.

При этом наличие самой жалобы уже указывает на определенные сомнения в корректности поведения госслужащего.

В этой связи предлагается ввести принцип презумпции вины в случаях обвинения госслужащего за этическое нарушение. Введение этого института значительно уменьшит количество прямых контактов чиновников с гражданами, что в свою очередь снизит коррупционные риски.

### 3.4. Повышение качества государственных услуг как фактор минимизации коррупции

Конституция провозгласила высшей ценностью государства человека, его права и свободы, что стало основой развития в Казахстане сервисного государственного управления.

Качественные государственные услуги отражают социально-экономическое развитие страны и влияют на уровень доверия граждан к государственному аппарату.

Эта сфера начала свое поступательное развитие в 2007 году, с создания правовых условий, определяющих стандартизацию, автоматизацию, оценку и государственный контроль за качеством оказания государственных услуг.

По опыту передовых стран внедрен принцип «одного окна», созданы Центры обслуживания населения, в том числе мобильные, оказывающие услуги в сельской местности.

Запущен онлайн-портал «электронного правительства», посредством которого выдаются лицензии и разрешения, что исключило прямой контакт с гражданами и значительно снизило проявление коррупции.

Принятые меры способствовали повышению эффективности услугодателей, снижению административных барьеров, оптимизации бизнес-процессов.

Так, с 2010 года сокращены нарушения сроков оказания услуг (в

29 раз – с 494 тыс. до 17 тыс. фактов) и факты их обжалования (в 8 раз – с 1,2 тыс. до 151).

Следующим важным этапом стало создание в рамках реализации Плана нации «100 конкретных шагов» Государственной корпорации «Правительство для граждан» как единого провайдера предоставления ряда социально значимых услуг.

Это стало основой комфортного ведения бизнеса, что подтверждается продвижением Казахстана на 6 позиций вверх в прошлогоднем рейтинге Doing Business.

На нынешнем этапе построения сервисной модели государства основополагающим принципом стала клиентоориентированность.

Вместе с тем, несмотря на масштабные достижения, имеется потенциал для дальнейшего повышения качества оказания госуслуг.

Так, на сегодняшний день определено 710 видов государственных услуг.

Наряду с этим, на государственные органы возложено выполнение более 5 тысяч функций.

По опыту передовых стран с сервисной моделью вся деятельность государственного аппарата отнесена к государственным услугам.

Между тем, в Казахстане государственная услуга является одной из форм реализации отдельных функций государственных органов и оказывается, как правило, индивидуально, без государственного принуждения.

РАСШИРЕНИЕ РЕЕСТРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ



Вместе с тем на практике при получении государственной услуги имеются элементы государственного принуждения.

К примеру, на сегодняшний день гражданам оказывается услуга по их документированию.

В случае несвоевременного оформления документов гражданин привлекается к административной ответственности, что свидетельствует о принуждении к ее получению.

В этой связи, в целях построения полноценной модели сервис-

ного государства требует изучения вопрос пересмотра понятия государственной услуги.

При этом государственные служащие при оказании государственных услуг должны всецело ориентироваться на запросы населения как потребителя государственных услуг.

В свою очередь, на практике отдельные государственные услуги, имеющие длящийся характер, оканчиваются до фактического наступления результатов.

Например, получая услугу в

сфере здравоохранения, гражданин ожидает в качестве конечного результата квалифицированную медицинскую помощь.

Фактически эта услуга ограничена лишь записью на прием к врачу.

Это не позволяет в полной мере определить удовлетворенность граждан оказываемой услугой и дать объективную оценку качеству их предоставления.

В связи с этим предлагается выработать механизмы, исключающие подобную практику.

Характер института государственных услуг предопределяет высокие требования к лицам, их оказывающим.

На практике имеются случаи отдачи предпочтений при оказании государственных услуг.

К примеру, ООО «ТПК «РОСТИ» санитарно-эпидемиологическое заключение выдано уже на следующий день после подачи заявления. В то время АО «Компания ФудМастер» услуга оказана на 27 календарный день.

В связи с этим необходимо проработать механизмы по исключению условий, обеспечивающих незаконные преференции при предоставлении услуг.

Наличие указанных системных коллизий свидетельствует о необходимости объединения функции по определению политики и обеспечения контроля за ее реализацией.

Для этого предлагается наделить Агентство в том числе полномочием по определению политики в этой сфере.

## ГЛАВА 4

### РОЛЬ КАЗАХСТАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

#### 4.1. Формирование антикоррупционной культуры

Базовые принципы формирования антикоррупционной культуры закреплены в национальной идее «Мәңгілік Ел», долгосрочной программе «Казахстан-2050» и Антикоррупционной стратегии.

В реализацию этих документов в 2016 году данный институт впервые закреплен на законодательном уровне и заключается в проведении образовательной, информацион-

ной и организационной деятельности.

Рассмотрим результаты по каждому из направлений.

Антикоррупционное образование – важное направление, поскольку преимущественно связано с подрастающим поколением.

В результате совместной работы с Министерством образования и науки в учебные программы всех уровней образования включен вопрос антикоррупционного просвещения.

#### ОХВАТ АНТИКОРРУПЦИОННЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В РАЗРЕЗЕ УРОВНЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ ПО ИТОГАМ 2015 ГОДА



В высших учебных заведениях в качестве элективного курса внедрена дисциплина «Основы антикоррупционной культуры», учебное пособие к которой разработано авторским коллективом из числа работников Агентства и преподавателей Академии.

По инициативе Агентства программные документы Министерства образования и науки, определяющие ход воспитательного процесса, также дополнены вопросами антикоррупционного воспитания.

В частности, это Концептуальные основы воспитания, а так-

же Программа формирования антикоррупционной культуры в школьной среде в контексте духовно-нравственного и гражданско-патриотического воспитания.

В реализацию этой программы в 6080 школах, или 98% созданы клубы «Адал ұрпақ». Общий охват составил практически 750 000 учеников, которые приняли участие в 18 228 мероприятиях.

Введение такой формы воспитания позволит привить учащимся принципы честности и справедливости.

**ПРОГРАММА ДУХОВНО-НРАВСТВЕННОГО ВОСПИТАНИЯ:  
КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ И ФОРМЫ РАБОТЫ**



Антикоррупционным образованием также охвачены порядка 266 тысяч государственных и гражданских служащих, судей, сотрудников правоохранительных органов, работников квазигосударственного сектора, представителей предпринимательского и гражданского сектора, религиозных и этнокультурных объединений.

С ними проведено свыше 5 тысяч мероприятий.

В рамках проектов «От госоргана к госоргану» и «От акимата к акимату» организован цикл выездных совещаний по разъяснению проводимой антикоррупционной политики.

В ходе мероприятий в доступной, интерактивной форме доводилась информация о состоянии противодействия коррупции в госорганах и стране в целом.

Демонстрировались видеосюжеты о задержаниях по резонансным преступлениям, а также обращения лиц, отбывающих наказание и раскаивающихся за совершенные деяния.

Важное значение в формировании антикоррупционного сознания имеет информационно-разъяснительная работа. Для этого налажено должное взаимодействие со средствами массовой информации.

Проведено свыше 40 встреч с журналистами, блогерами, главными редакторами издательств и телеканалов.

В республиканских и региональных СМИ создано более 80 тематических рубрик («Сыбайластықпен

күрес», «Адал өмір сүру», «Фемид», «Закон и порядок» и др.).

Опубликовано свыше 3 тысяч статей, организована трансляция порядка 1700 видеосюжетов. В Интернете размещено около 8 тысяч материалов антикоррупционной направленности.

В результате этой работы возрос уровень антикоррупционного сознания граждан, что подтверждается данными социологического исследования. Так, на 18% (с 55% до 73%) вырос уровень доверия населения к антикоррупционной политике и на 10% (с 43% до 53%) – доля граждан, готовых внести личный вклад в противодействие коррупции.

### Проект

#### «Открытое соглашение»

Учитывая международный опыт наиболее успешных стран в вопросах консолидации общества по антикоррупционной деятельности, а также рекомендации третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР, впервые в Казахстане разработано Открытое соглашение о сотрудничестве по вопросам формирования антикоррупционной культуры в обществе.

Уникальность данного проекта заключается в том, что соглашение является открытым для присоединения к нему общественных объединений, политических партий, некоммерческих структур, а также других организаций, независимо от форм собственности и организационно-правовой формы, также



**КРУПНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ,  
СТАВШИЕ УЧАСТНИКАМИ ОТКРЫТОГО СОГЛАШЕНИЯ**



отдельных граждан Республики Казахстан, признающих его цели и задачи. Тем самым демонстрируется открытость в вопросах устранения и предотвращения причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, исключение выборочного подхода в сотрудничестве по вопросам противодействия коррупции.

Содержание соглашения выстроено с учетом особенностей противодействия такому негативному явлению, как коррупция.

Здесь одинаково могут принять участие представители педагогического, научного, творческого

сообществ. Специальные цели и задачи обозначены для профсоюзных, кадровых, этнокультурных, правозащитных и религиозных организаций.

Принципиальная особенность Открытого соглашения заключается в том, что граждане, становясь его участниками, принимают на себя конкретные антикоррупционные обязательства.

Данное соглашение объединило более 39 тысяч организаций и 54 тысяч граждан, что свидетельствует о возросшем уровне нетерпимости казахстанцев к коррупции и готовности к солидарной борьбе с ней.

#### 4.2 Основные подходы по вовлечению гражданского общества в противодействие коррупции

Главой государства в Стратегии «Казахстан-2050» отмечена необходимость объединения усилий государства и общества в противодействии коррупции.

Вовлечение граждан в этот процесс заключается не только в их активном участии в профилактике коррупции, но и содействии в пресечении конкретных коррупционных преступлений.

Агентством реализован ряд проектов, направленных на повышение роли гражданского общества в борьбе с коррупцией.

##### Проект

##### «Гражданский контроль»

В 2016 году запуск данного проекта позволил неправительственным организациям создать во всех регионах страны общественные

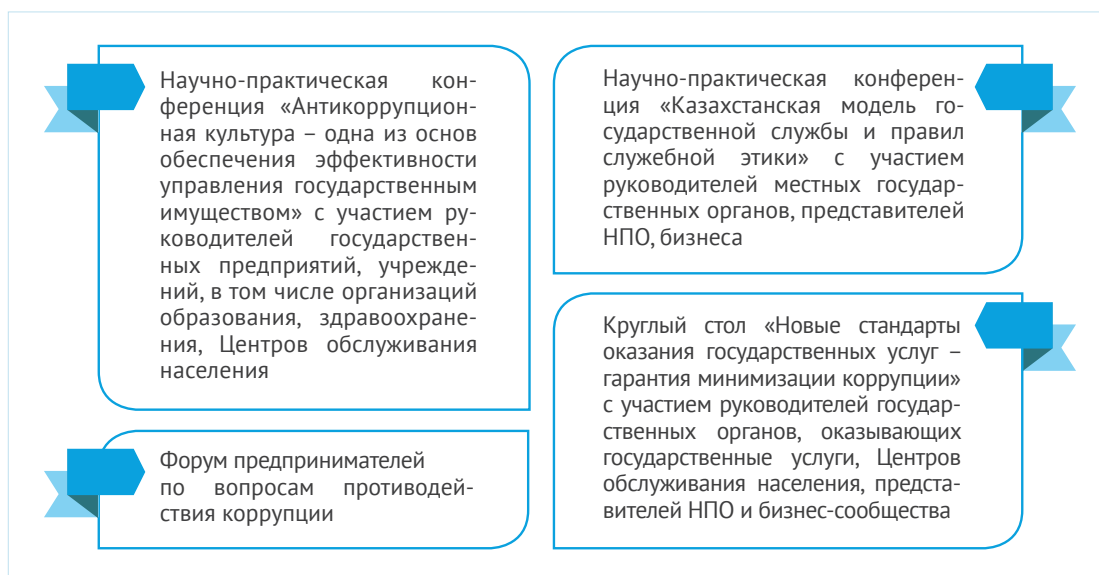
приемные, организовать комплекс мероприятий, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Общественные приемные стали центром гражданской инициативы в вопросах профилактики коррупции, что создало возможность для обращения с вопросами относительно качества государственных услуг, устранения административных барьеров. За период работы в общественные приемные обратилось более 1 тысячи граждан.

В рамках «Гражданского контроля» проведены научно-практические конференции, семинары, круглые столы и форумы предпринимателей. Каждое мероприятие стало своего рода дискуссионной площадкой для социальных групп по обсуждению актуальных вопросов противодействия коррупции.

Наряду с этим, для установления эффективной обратной связи с на-

#### ПРОВОДИМЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ НПО В РЕГИОНАХ В РАМКАХ ПРОЕКТА «ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ»



селением Агентством создан call-центр «1424», основной задачей которого является бесплатная консультационная поддержка граждан

по вопросам противодействия коррупции и прием соответствующей информации.

### ВИДЫ СООБЩЕНИЙ, ПРИНИМАЕМЫХ CALL-ЦЕНТРОМ



Благодаря тому, что на постоянной основе проводится широкая агитационная работа, в том числе по распространению рекламной продукции о деятельности Call-центра (баннеров, билбордов, видеороликов) многократно увеличилось число поступающих звонков.

Всего за 2016 год поступило около 14 тысяч таких обращений.

Одним из аспектов, стимулирующих активность населения в пресечении коррупционных фактов, является наличие четко прописанных в законодательстве мер и условий.

Так, согласно Уголовному кодексу, лицо, добровольно заявившее о даче взятки, освобождается от уголовной ответственности.

Кроме того, установлен механизм поощрения лиц, сообщивших о фактах коррупции. За прошлый год поощрено 185 человек на сумму 27 млн тенге.

Проявление активной гражданской позиции населения позволит добиться максимального снижения коррупции.

Таким образом, системная работа по активному вовлечению различных групп казахстанского общества в антикоррупционное движение значительно усилит и повысит эффективность государственной политики в этой сфере.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За годы независимости сформирована эффективная система противодействия коррупции, отвечающая современным международным стандартам.

В историческом контексте можно выделить три ключевых периода становления антикоррупционной политики Казахстана.

На начальном этапе ввиду приоритетности обеспечения социально-экономической стабильности борьба с коррупцией носила фрагментарный и эпизодический характер.

Второй этап был обусловлен началом поступательного роста национальной экономики и, как следствие, значительным увеличением бюджетных поступлений, что вызвало необходимость усиления контроля за их использованием. Был создан уполномоченный орган по борьбе с коррупцией, обеспечена его независимость и подотчетность напрямую Главе государства. Его работа была сконцентрирована, прежде всего, на выявлении и пресечении конкретных коррупционных преступлений.

С учетом новых глобальных вызовов и быстро меняющихся социаль-

но-политических условий была принята Стратегия «Казахстан-2050», обозначившая необходимость качественно новых подходов противодействия коррупции, нашедших свое отражение в Антикоррупционной стратегии на 2015-2025 годы. Ее отличительной особенностью стал переход от борьбы с последствиями к системному предупреждению причин и условий коррупции.

Таким образом, за два года реализации Стратегии достигнуты ощутимые результаты. Значительно сокращены административные барьеры и снижена бытовая коррупция. Повышено качество оказания государственных услуг. Обеспечена реализация принципов верховенства закона и неотвратимости наказания. Выстроен действенный механизм этического контроля государственных служащих. Внедрены элементы прозрачности государственного аппарата. Повышается уровень правовой и антикоррупционной культуры граждан, налажен конструктивный диалог государства и гражданского общества.

Вместе с тем на данном этапе необходимо решить ряд стратегических задач.

Первостепенным видится искоренение бытовой коррупции. На основе сервисного подхода следует кардинально повысить качество государственных услуг. Должна быть выстроена принципиально новая работа по формированию антикоррупционной культуры путем вовлечения всего общества. Логического завершения требует гармонизация национального законодательства со стандартами ОЭСР.

В этой связи предлагается принятие следующего комплекса законодательных и организационных мер.

#### **Законодательные:**

1. Законодательно закрепить персональную дисциплинарную ответственность непосредственных руководителей за совершение подчиненными коррупционных правонарушений, должностных лиц квазигосударственного сектора за оказание неправомерного предпочтения или явного воспрепятствования в реализации прав граждан и предпринимателей.

2. Ввести обязательность исполнения заключений об устранении причин и условий, способствующих совершению коррупции, выявленных в результате анализа коррупционных рисков.

3. Восстановить институт обязательной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

4. Разработать и принять Закон «О закупках», регламентирующий закупки в квазигосударственном секторе.

5. Внести изменения в Закон «О государственных закупках», распространив его нормы на приобретение товаров в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи.

6. Законодательно урегулировать институт лоббизма.

7. Распространить определение «государственная услуга» на ряд общественно значимых функций государственных органов (охрана общественного порядка, ремонт дорог, подача электроэнергии, водоснабжение и т.д.).

8. Наделить Агентство полномочиями по формированию государственной политики в сфере оказания государственных услуг.

9. Рассмотреть возможность введения принципа дерегулирования (введение одного нового требования влечет исключение двух действующих).

10. Перевести отдельные составы этических нарушений в разряд проступков, дискредитирующих государственную службу.

11. Рассмотреть возможность введения принципа презумпции вины в случаях обвинения госслужащего за этическое нарушение.

12. Отнести к субъектам коррупционных правонарушений отдельные категории работников квазигосударственного сектора (руководители структурных подразделений, бухгалтера, юристы и иные лица, связанные с закупками, реализацией госпрограмм и материально-финансовыми ресурсами).

13. Перевести отдельные составы уголовных преступлений, предусматривающих причинение ущерба в особо крупном размере, в перечень коррупционных преступлений.

14. Продолжить имплементацию норм Конвенции ООН против коррупции, рассмотрев возможность:

- криминализации обещания и предложения взятки;
- административной ответственности за незаконное обогащение;
- установления уголовной ответственности юридических лиц;
- разработки нормативного правового акта по возвращению и распоряжению активами и имуществом, вывезенных за границу преступным путем.

15. Рассмотреть возможность усовершенствования процедуры снятия иммунитета от уголовного преследования за коррупционные преступления.

#### **Организационные:**

1. Улучшить социальное обеспечение государственных служащих (выделение жилья на льготных условиях или обязательной компенсации арендной платы, льготы

для госслужащих пенсионного возраста, оздоровительные поощрения, обеспечение малолетних детей госслужащих детскими садами, организация тренингов личного роста).

2. Предусмотреть в составе расходов на содержание государственных органов подпрограмму «Представительские расходы».

3. Внедрить антикоррупционные ограничения во всех государственных органах и субъектах квазигосударственного сектора.

4. Установить обязательность регулярной ротации специалистов, занятых в сфере закупок и контрольно-надзорных органов, предусмотрев заключение с ними специальных договоров о неподкупности.

5. Ввести в государственные общеобязательные стандарты образования для вузов обязательную дисциплину «Основы антикоррупционной культуры».

6. Рассмотреть возможность создания единого портала для обращений по всем видам правонарушений без идентификации заявителя, определив его администратором неправительственную организацию.

