

Бекишева С.Д.

Главный научный сотрудник Центра исследования проблем уголовной политики и исполнения наказания Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, д.ю.н., доцент, старший советник юстиции

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В настоящее время одной из глобальных угроз миру и человечеству является такое негативное явление как коррупция. Масштаб этой угрозы требует принятия мер противодействия ей не только на национальном, но и на межгосударственном уровне. Так, «по данным Международного валютного фонда, из-за коррупции мировой ВВП ежегодно теряет около 2%, что эквивалентно 1,5-2 триллионам долларов США» [1]. По оценкам экспертов, «сокращение коррупции на 1% способствует увеличению ВВП на 1 - 1,5%, а улучшение ИВК (индекса восприятия коррупции) на 2,4 балла обуславливает ежегодный рост ВВП на 0,5%» [2, с.17].

На национальном уровне, несмотря на то, что в Казахстане предпринимаются активные меры по противодействию коррупции, экономический, социальный, даже политический вред государству, организациям и гражданам остается ощутимым. Так, сведения о регистрации коррупционных уголовных правонарушений за последние пять лет выглядят следующим образом: в 2012 году – 2151; в 2013 – 2482; в 2014 – 2022; в 2015 – 2733; в 2016 – 2807. Таким образом, произошел рост таких правонарушений в 1,3 раза. Материальный ущерб возрос в 1,6 раза (с 13043006 тыс.тенге в 2012 году до 22080851 тыс.тенге в 2016).

«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» [2, с.27]. Вызывает серьезную озабоченность тот факт, что из лиц, осужденных за коррупционные уголовные правонарушения, чуть менее одной трети составляют сотрудники правоохранительных и специальных органов: «из 910 лиц осуждено 333 сотрудника правоохранительных и спец.органов: МВД – 278, КУИС – 21, ЧС – 7, КНБ – 3, ПС КНБ – 12, АДГСиПК – 1» [2, с.27].

Государством и обществом предпринимаются многочисленные попытки изменить ситуацию в лучшую сторону. Так в Республике Казахстан действует «современное антикоррупционное законодательство, основой которого являются законы «О противодействии коррупции» и «О государственной службе», реализуется ряд программных документов, образован специальный уполномоченный орган, комплексно реализующий функции в сфере государственной службы и противодействия коррупции, активно осуществляется международное сотрудничество в сфере антикоррупционной деятельности» [3]. Меры противодействия коррупции отражены в Концепции правовой политики на период с 2010 по 2020 года, в которой подчеркивается, что формирование и усовершенствование целостной совокупности мер по снижению уровня коррумпированности общественных отношений является одним из приоритетных направлений государственной политики [4]. Разработана и претворяется в жизнь Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 [5].

Проблемам противодействия коррупции особое внимание уделяется в ежегодных



Посланиях Президента Республики Казахстан. Так, в Послании народу Казахстана РК «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев указал, «что важнейшей задачей является продолжить формирование и реализацию новой антикоррупционной стратегии» [6]. Послание Президента устанавливает приоритетные ориентиры для сотрудников правоохранительных органов, государственных служащих Казахстана, призванных обеспечивать законность и защита прав и законных интересов граждан Республики Казахстан. В новом Послании – «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» – указано: «необходимо усилить работу по выявлению и искоренению причин и условий, порождающих коррупцию» [7].

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, Казахстан в Индексе Transparency International, публикуемом данной международной организацией, в 2013 году занял 140 место, в 2014 году – 126 место, в 2015 году – 123 место и в 2016 году - 131 место.

Экспертами ОЭСР для Казахстана выработаны 19 рекомендаций, которые следует выполнять. Ими отмечается «необходимость усиления роли гражданского общества в принятии решений при реализации антикоррупционной политики, а также проведения на систематической основе социологических опросов и исследований» [2]. Требуется совершенствования антикоррупционное законодательство Казахстана, которое необходимо привести в соответствие с принципами и нормами международного права. Нуждается в доработке ряд категорий, закрепленных в отечественном законодательстве, которые должны соответствовать общепринятым в мире стандартам.

В ходе 4-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Республике Казахстан было принято решение подвергнуть углубленному исследованию тот сектор, который, подвержен высокому риску коррупции, и это национальная система образования. Так как эта сфера является обширной и разносторонней, первоначальный выбор объекта исследования был сужен до системы высшего образования.

По данным экспертов общественного фонда «Транспаренси Казахстан», дважды проводившим глобальное исследование «Барометр мировой коррупции Транспаренси Интернэшнл» (в 2013 и 2016 гг.), система образования была названа среди самых коррумпированных государственных институтов наряду с правоохранительными органами и судами. Так, в 2013 году данные институты получили 3,6 балла по пятибалльной шкале (правоохранительные органы – 3,9; суды – 3,8 баллов). В 2016 году 23% опрошенных граждан сообщили о даче взятки за устройство на работу в системе образования [8]. За 9 месяцев 2016 г. количество совершенных коррупционных преступлений в сфере образования в сравнении с показателями 2015 года возросло на 50%. За 9 месяцев 2016 г. за коррупционные преступления осуждены 61 работник в сфере образования [2].

Именно в сфере образования коррупция воспроизводима, она воспитывает в учащихся высших учебных заведений нигилизм по отношению к праву, желание повторить самому легкий способ получения денежных средств, иных материальных благ. Поэтому, сталкиваясь с недобросовестным педагогом, руководителем образовательного учреждения, берущим взятку, совершающим иное коррупционное преступление, он не считает такие деяния вредными, общественно опасными, а наоборот, воспринимает их полезными для себя, а что самое опасное — не прочь повторить самому в будущем, при занятии каких-либо должностей.

Общественная опасность коррупции в сфере высшего образования, в первую очередь, связана с характером правоотношений, на которые посягают преступники. Это правоотношения, связанные с воспитанием молодежи – будущего страны. Молодые люди являются одной из самых чувствительных и уязвимых составляющих общества, на котором остро отражаются все проблемы и риски. По статусу, положению, уровню развития, правовой грамотности и культурному воспитанию молодежи можно определить состояние и будущее государства. Имеется риск того, что данные проявления в глазах студенческой молодежи станут нормой, и не будут восприниматься как социально опасное поведение.

Согласно данным, в 2016/2017 академическом году в РК насчитывалось 129 высших учебных заведений [9]. Начиная с 2000 года, были закрыты более 50 университетов как не соответствовавшие стандартам качества обучения. Статистика указывает, что их место заняли частные образовательные организации – сегодня количество частных университетов



(55) превышает число государственных (43). Также действуют 17 университетов со смешанной государственно-частной формой собственности, зарегистрированных как акционерные общества; 13 вузов, принадлежащих правоохранительным органам или вооруженным силам; и один международный университет.

Университеты предлагают программы обучения на степень бакалавра, магистра и доктора. В 2016 году по этим программам обучалось 472 557 студентов под руководством 38 294 преподавателей. Численность студентов государственных вузов составляла 211 600 чел. [2]

Можно выделить несколько сегментов, наиболее подверженных коррупционным проявлениям в системе высшего образования:

- распределение государственных грантов на обучение в вузах, выделяющихся абитуриентам по результатам Единого Национального Тестирования, обязательного для получения доступа к высшему образованию;
- распределение грантов «Болашак»;
- формирование бюджета и распределение бюджетных средств МОН РК;
- материально-техническое обеспечение ВУЗов;
- подбор кадров;
- управление процессом набора студентов;
- оценка академической успеваемости;
- выплата пособий (стипендии, субсидии и т.д.);
- выдача дипломов и транскриптов;
- лицензирование, аттестация и аккредитация вузов;
- присвоение ученых степеней.

Основная причина коррупционных проявлений в образовательной среде – это недостаточное материальное обеспечение педагогических работников (низкая заработная плата, скудный социальный пакет). Особенно это проявляется в настоящее время, когда наблюдается сильное расслоение населения по уровню жизни. Стремление жить не хуже других двигает преподавателей на неблагоприятные поступки. В советское время, когда основная часть населения имела примерно одинаковый уровень жизни, коррупционных проявлений в учебных заведениях практически не наблюдалось.

Вторая, и самая важная причина, - это изменение за последнее тридцатилетие правосознания, отношения к коррупции, как профессорско-преподавательского состава, так и обучаемых, да и, в целом, всего общества. Коррупционным рискам способствует ряд предпосылок: политических, правовых и организационных.

К политическим можно отнести установление в образовательном учреждении негласных правил, поощряющих поборы со студентов, незаинтересованность руководства в пресечении коррупционных проявлений и даже более – установлении системы купли-продажи должностей, наград, поощрений, очередных званий в военизированных вузах и т.д.

Правовые предпосылки возникают вследствие несовершенства, пробелов как в антикоррупционном, так и отраслевом законодательстве. К ним относятся неполнота содержания определений субъектов коррупционных правонарушений, несоответствие некоторых категорий понятийного аппарата в сфере противодействия коррупции, закрепленных в УК РК, Законе РК «О противодействии коррупции», пробелы в установлении административной и уголовной ответственности за правонарушения, имеющие коррупционный характер, но совершенные субъектами, которые не включены в круг субъектов коррупционных правонарушений.

К организационным предпосылкам можно отнести непрозрачность ряда отправляемых в учебном процессе процедур, недостаточно эффективный контроль за образовательным процессом.

Комплексный анализ внешних факторов, детерминирующих совершение коррупционных преступлений, в сфере казахстанского высшего образования позволяет выделить следующие группы условий: 1) социально-экономические; 2) идейно-воспитательные; 3) правовые; 4) организационные.

К социально-экономическим условиям можно отнести:

- 1) Невысокий уровень оплаты труда работников сферы высшего образования;
- 2) Неэффективность принимаемых государством мер по реформированию системы высшего образования в стране.



К условиям в сфере идейно-воспитательной деятельности относятся:

- 1) Низкий уровень правовой пропаганды и антикоррупционного воспитания, как в студенческой, так и в преподавательской среде;
- 2) Несистемность, эпизодичность и формальность антикоррупционных воспитательных мероприятий, проводимых в вузе в целом на уровне его отдельных подразделений;
- 3) Игнорирование обучающимися и профессорско-преподавательским составом мероприятий антикоррупционной направленности в вузе;
- 4) Непринятие или неэффективная реализация антикоррупционных мер по фактам ранее выявленного коррупционного поведения, в том числе и уголовных правонарушений.

К правовым условиям, детерминирующим коррупционные правонарушения, в том числе уголовные правонарушения, в высших учебных заведениях следует отнести:

- 1) Пробелы и противоречия в законодательстве;
- 2) Формальную или слабоэффективную реализацию законов и нормативных правовых актов по противодействию коррупции в вузе;
- 3) Непринятие либо отсутствие надлежащего исполнения локальных нормативных правовых актов, направленных на предупреждение коррупционных проявлений, в самом вузе;
- 4) Отсутствие или ненадлежащее правовое реагирование в вузе на факты коррупционного поведения работников учреждения, в том числе и в части привлечения к дисциплинарной ответственности;
- 5) Принятие локальных актов, регулирующих внутренний распорядок деятельности вуза, порядок принятия промежуточных и итоговых аттестаций, зачетов, экзаменов, работы экзаменационных комиссий, содержащих коррупционные нормы;
- 6) Крайне низкий субъективно воспринимаемый работниками вуза риск быть привлеченным к ответственности за коррупционное поведение, в том числе преступление.

Организационные условия включают недостаточную эффективность административного контроля за образовательным процессом, корпоративную солидарность преподавателей вузов; слабость внутреннего контроля за принятием зачетов, экзаменов и др.

Сложность в построении эффективной системы противодействия коррупции в системе высшего образования обусловлена рядом причин.

Во-первых, само понятие «коррупция», закрепленное в законодательстве Республики Казахстан, не охватывает множество коррупционных проявлений в нашей жизни. Так, толкование определения коррупции, установленного в п.6 ст.1 Закона РК «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года [10] предполагает, что субъектами коррупционных правонарушений является строго определенный перечень лиц, в который не входит профессорско-преподавательский состав образовательных учреждений. Однако к ним, согласно п.2 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений» [11] и п.28 ст.3 УК РК [12] относятся лица, исполняющие управленческие функции в государственной организации (организационно-распорядительные и административно-хозяйственные). Современное законодательное толкование этих функций не позволяет отнести к субъектам коррупционных правонарушений лиц, имеющих непосредственное отношение к принятию решений, влекущих юридические последствия для учащихся (экзаменаторов, деканов, начальников учебных отделов, заведующих кафедрами, руководителей центров контроля, мониторинга качества обучения), допустивших коррупционные проявления, но делает возможным привлечение к ответственности руководителей учебных заведений, их заместителей в случаях присвоения или растраты вверенного им имущества образовательных учреждений, злоупотреблений должностными полномочиями, получении и даче взятки и т.д.

Непонятен правовой статус профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений правоохранительных органов. Дуализм статуса его представителей (преподаватель и аттестованный сотрудник в одном лице), с одной стороны, выводит их из состава субъектов коррупционных правонарушений, но с другой, – оставляет их там. По всем внешним атрибутам они являются сотрудниками правоохранительных органов, а, следовательно, представителями власти и должностными



лицами. В таком случае даже рядовой преподаватель при получении незаконного вознаграждения от курсантов (слушателей) за прием зачетов, экзаменов, защиту производственной практики, а также при подкупе вышестоящих руководителей может рассматриваться как субъект коррупционного правонарушения.

Во-вторых, непросто разграничить коррупционные проявления в образовательной среде от предоставления услуг на полузаконном основании. Как, например, рассматривать оказание репетиторских услуг, написание дипломных, курсовых работ, если они оказываются не путем навязывания, давления, вымогательства со стороны преподавателей зависимым от них студентам, а обучающимся вне данного учебного заведения? Думается, такие случаи нельзя толковать как коррупционные проявления, так как отсутствует одна из составляющих коррупционного правонарушения – наличие должностных, властных полномочий, которыми можно злоупотребить, использовать их как орудие давления на обучаемого. Здесь возникают проблемы этического характера.

Устранению коррупционных рисков в образовательных учреждениях будет способствовать и устранение недостатков, пробелов и противоречий в антикоррупционном и отраслевом законодательстве Республики Казахстан.

Так, закрепленное в п.37 ст.3 УК РК определение организационно-распорядительных функций необоснованно сужает круг субъектов коррупционных правонарушений, так как под данными функциями понимается «предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными по службе лицами, а также применять меры поощрения и дисциплинарные взыскания в отношении подчиненных» [12]. В таком случае ответственности за коррупционные правонарушения подлежат только руководители организаций, их заместители, имеющие право приказывать, поощрять, наказывать своих подчиненных. Однако в п.2 примечания к ст.11 Закона РК «О противодействии коррупции» указывается более широкое толкование организационно-распорядительных функций: под ними «подразумевается деятельность лиц по осуществлению предусмотренных законодательством и учредительными документами полномочий исполнительного органа организации. К этим функциям относятся общее руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация и контроль труда подчиненных, поддержание дисциплины, выражающееся в применении мер поощрения и наложении дисциплинарных взысканий» [10]. Однако такие функции выполняются не только руководители всей организации и их заместители, но и руководители служб, подразделений, отделов, кафедр и т.д.

Вместе с тем из круга субъектов коррупционных правонарушений вследствие пробелов в законодательстве выведены педагогические работники, которые, злоупотребляя своим служебным положением, совершают правонарушения, имеющие коррупционный характер. В свое время в Постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 01.01.01 г. N 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» [13] к числу субъектов, осуществляющих организационно-распорядительные функции, относились заведующие отделами, лабораториями, кафедрами, их заместители и т.п.

Устранение коррупционных рисков в образовательных учреждениях Республики Казахстан является сложным, но возможным процессом. Для этого недостаточно разработки и утверждения антикоррупционных планов и программ, потому что, как правило, выполняются только запланированные результаты в виде лекций, бесед, выступлений в СМИ, опросов на антикоррупционную тематику, разработанных брошюр, памяток, веб-сайтов, видеороликов и т.д. Комплекс мер должен охватывать решение более серьезных и трудноразрешимых вопросов – повышение уровня благосостояния работника образования, включающего не только более высокое материальное обеспечение, но и улучшение имиджа педагога, придание его статусу значимости в обществе и в своих глазах.

Коррупцию нельзя искоренить повсеместно, но можно попробовать точечный, «островковый» метод, под которым мы понимаем реализацию антикоррупционной программы в отдельно взятом образовательном учреждении. Однако положительного эффекта такая программа может достигнуть только в том случае, когда руководство учреждения действительно будет заинтересовано в этом, и с полной осознанностью и ответственностью включится в борьбу с коррупцией. В качестве примера можно привести опыт Казахского гуманитарно-юридического университета (КазГЮУ) [14], антикоррупционная



политика руководства которого позволила устранить коррупционные проявления в преподавательской среде. Среди значимых мер противодействия коррупции можно отметить следующие: повышение уровня заработной платы преподавателей и ее взаимосвязь с их конкретными достижениями; создание ЦОНа КазГЮУ, обеспечившего прозрачность услуг (предоставление справок с места учебы, транскриптов и т.д.) и минимизировавшего непосредственные контакты между обучающимися и педагогическими работниками; предотвращение «утечки» тестовых заданий на сторону путем их конфиденциальной подготовки в специально отведенном помещении; проведение экзаменов в письменной форме с использованием кодировки листов ответа.

Среди образовательных учреждений правоохранительных органов РК можно выделить Академию правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, которая с момента создания позиционирует себя как антикоррупционное учебное заведение. Политика руководства, направленная на обеспечение высокого уровня заработной платы и полного социального пакета профессорско-преподавательскому составу Академии практически полностью устраняет коррупционные риски этой категории лиц. Так, помимо уже установленной достойной заработной платы преподавателей постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Положения об особом статусе высших учебных заведений» от 14 февраля 2017 года № 66, должностные оклады профессорско-преподавательского состава Академии определяются с применением повышающего коэффициента до 1,5 к установленным размерам должностных окладов [15], разработана для внедрения система KPI, являющаяся основой для дополнительных бонусов.

Социальный пакет сотрудников Академии наряду с традиционными мероприятиями включает в себя постановку на учет и обслуживание в Больнице Медицинского Центра Управления Делами Президента Республики Казахстан, предоставление служебного транспорта (два автобуса и парк автомашин), организацию бесплатного обучения на различных семинарах, тренингах с приглашением зарубежных коучей, экспертов, тренеров, предоставление и оплата служебных командировок не только руководства, но и рядовых сотрудников, организацию бесплатных зарубежных командировок.

В целях устранения коррупционных рисков в образовательных учреждениях Республики Казахстан предлагается:

- внести изменение в п.37 ст.3 УК РК и изложить его в следующей редакции:

«37) организационно-распорядительные функции - предоставленные в установленном законом Республики Казахстан порядке полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация и контроль труда подчиненных, поддержание дисциплины, выражающееся в применении мер поощрения и наложении дисциплинарных взысканий)»;

- внести дополнение в п.4 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений»:

К субъектам коррупционных правонарушений приравниваются лица, которые при выполнении своих профессиональных или технических обязанностей, в установленном порядке выполняют организационно-распорядительные или организационно-хозяйственные функции

К организационно-распорядительным функциям также относятся полномочия лиц, которые при выполнении своих профессиональных или технических обязанностей, в установленном порядке принимают решения, имеющие юридическое значение и влекущие определенные юридические последствия (например, прием зачетов, экзаменов, производственной практики и выставление оценок профессорско-преподавательским составом учреждений образования, членами государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии)».

Список использованных источников:

1. <https://ria.ru/economy/20160511/1431548242.html>
2. Национальный доклад о противодействии коррупции. – Астана, 2017.



3. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы: утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 /Информационная система ПАРАГРАФ
4. Концепция правовой политики на период с 2010 по 2020 года /Информационная система ПАРАГРАФ
5. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы: утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 /Информационная система ПАРАГРАФ
6. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года / <http://akkol-akmo.gov.k>
7. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» от 31 января 2017 г. / <http://akkol-akmo.gov.k>
8. Ковалева Н. Люди и коррупция: Казахстан (барометр мировой коррупции – 2016) /<http://tikazakhstan.org/lyudi-i-korruptsiya-kazahstan-barometr-mirovoj-korruptsii-2016>
9. По данным государственной службы статистики, их число равняется 125. См. <https://goo.gl/qdc84U>.
10. Закон РК «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года /Информационная система Параграф
11. Нормативное постановление Верховного Суда РК от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений» /Информационная система Параграф
12. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года /Информационная система Параграф
13. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 01.01.01 г. N 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» /Информационная система Гарант
14. Бектибаева О.С., Когамов М.Ч., Косыбаев Ж.З., Нарикбаев Т.М., Нюсупов С.Н. Академическая коррупция в вузах Республики Казахстан: коррупционные схемы и методы противодействия: учебно-практическое пособие. – Алматы: Жеті Жарғы, 2016.
15. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Положения об особом статусе высших учебных заведений» от 14 февраля 2017 года № 66 /Информационная система Параграф

