

**ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ЖӘНЕ БАСҚА МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР
ҚЫЗМЕТІ/
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И ИНЫХ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

УДК - 343.9
МРНТИ 10.81.35



**СЕРДАЛИНОВ КУРГАНБЕК
МАГЖАНОВИЧ¹**

*¹Академия правоохранительных органов при
Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,
г. Астана, Республика Казахстан*

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИОННЫМ ПРОЯВЛЕНИЯМ
В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Түйіндеме. Қандай да бір елдің әлеуметтік-экономикалық дамуын және мемлекеттік аппаратқа азаматтардың сенімі деңгейін мемлекеттік қызмет көрсету сапасы арқылы анықтау мүмкін болып отыр. Осы мақалада автор жүргізілген зерттеулерге негізінде, мемлекеттік қызмет көрсету саласындағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың негізгі мәселелерін көрсетеді.

Түйінді сөздер: мемлекеттік қызмет көрсету, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл, цифрлендіру, санаттар, ашықтық және қолжетімділік қағидасы.

Аннотация. Определение социально-экономического развития той или иной страны и уровня доверия граждан к государственному аппарату стало возможным посредством качества оказания государственных услуг. В данной статье автор на основании проведенных исследований попытался обозначить основные проблемы противодействия коррупции в сфере оказания государственных услуг.

Ключевые слова: государственные услуги, противодействие коррупции, цифровизация, критерии, принцип открытости и доступности.

Abstract. Quality of public services is the index of the socio-economic development of a country and the level of citizens' trust in the state apparatus. In this

article, the author tried to identify the main problems of countering corruption in the provision of public services.

Key words: Public services, anti-corruption, digitalization, criteria, principle of openness and accessibility.

Известно, что коррупция является крайне негативным явлением, порождающим экономический кризис, политическую нестабильность и социальное неравенство.

Снижение уровня коррупции и достижение определенных положительных результатов возможно только совместными усилиями общества и государства.

Отечественное законодательство определяет коррупцию как незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (*служебных*) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (*неимущественных*) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ [1].

Из определения следует, что одной из сторон в отношениях выступает государство в лице его субъектов.

Высшей ценностью в Республике Казахстан, в соответствии с Основным законом страны, являются человек, его права и свободы [2]. Соблюдение прав и свобод граждан гарантируется различными законодательными актами, деятельностью органов государственной власти и управления, а также институтами гражданского общества. В совокупности все это составило основу для развития в республике сервисного государственного управления.

Определение уровня как социально-экономического развития той или иной страны, так и уровня доверия граждан к государственному аппарату стало возможным посредством качества оказания государственных услуг.

В юридической литературе подходы к определению понятия «государственной услуги» различны.

Так, по мнению Н.В. Путило, «государственные услуги – это конкретные действия, повседневная деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или юридических лиц, в ходе которой гражданин или юридическое лицо получают определенные блага» [3, С.5].

Е.Г. Бабелюк отмечает, что при оказании государственных услуг деятельность государственных органов в данном случае должна носить предоставительный характер и быть направленной на обеспечение реализации гражданами их прав, закрепленных, в первую очередь, в Конституции [4, С.48].

По мнению А. Д. Илькова, государственная услуга старому знакомому или родственнику без очереди оказывает разрушительное влияние на

государственные механизмы: «аппетит приходит во время еды, поэтому схема остается, а мотивация может меняться – вплоть до появления в цепочке взаимоотношений денег и имущества. В этом случае мы уже можем обоснованно утверждать, что имеет место коррупция. Однако, исходя из неизменившейся схемы, последствия в первом и втором случае в целом одинаковы и угрозу государственной власти несут равную, выраженную в неспособности государства эффективно (а в отдельных случаях – полностью) реализовывать свои функции» [5, С. 342–346].

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88, под государственной услугой понимается одна из форм реализации отдельных государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению услугополучателей и направленных на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ [6].

Также данным Законом закреплены основные принципы, такие как равный доступ услугополучателей без какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам; недопустимость проявлений бюрократизма и волокиты при оказании государственных услуг; подотчетность и прозрачность в сфере оказания государственных услуг; качество и доступность государственных услуг; постоянное совершенствование процесса оказания государственных услуг; экономичность и эффективность при оказании государственных услуг [6].

Обязательное руководство данными принципами при оказании государственных услуг, безусловно, являются действенной мерой по борьбе с коррупцией.

Заявитель, обращающийся за получением услуги, осведомлен обо всех необходимых основаниях для ее получения и вправе предвидеть исход своего обращения независимо от воли чиновника, осознает возможность обжалования незаконного решения. В свою очередь, чиновник осознает возможность сопоставления его действий и принятого решения с административным регламентом. Т.е. принцип прозрачности оказывает влияние на поведение как заявителя, так и государственного служащего. Однако необходимо ограничить пределы такого влияния. В частности, случаи неправомерного отказа в выдаче лицензии, регистрации права и т.д. по-прежнему нередки, даже если заканчиваются судебным решением в пользу заявителя. Недоверие к судебной системе, ценность потерянного времени служат теми стимулами, которые провоцируют коррупционное поведение участников. Мониторинг открытой информации об оказании государственных услуг может позволить выявить своеобразные «очаги», участки, требующие специального контроля [7].

В зависимости от признака материальности, осязаемости в специальной литературе государственные услуги классифицируются на материальные и нематериальные (*консультационные*). К примеру, оказание услуг в виде

консультаций фактически не создает условий для коррупционных проявлений.

Термины «материальный» и «осязаемость», используемые к результатам государственных услуг, представляются спорными, но при этом такая классификация имеет важное значение для исследования проблем коррупции. Представляется очевидным, что деятельность по оказанию «нематериальных», информационно-консультационных услуг не включает коррупционных факторов, в отличие от государственных услуг правоустанавливающего характера, результатом которых является выдача лицам документов, необходимых для свободного осуществления их законных прав. При этом злоупотребления должностным положением может быть выражено **в двух формах:**

а) незаконный отказ в выдаче правоустанавливающих документов, например, градостроительного плана, свидетельства о государственной регистрации недвижимого имущества и т.д. Препятствуя заявителю в осуществлении его прав, государственный служащий, от которого зависит принятие решений, по сути, занимается вымогательством, подготавливает почву для «посреднических» услуг. Как показывает практика, чаще всего с коррупцией бизнесмены сталкиваются при подключении к инфраструктуре, проведении проверок, выделении земли, получении господдержки, сертификатов и лицензий.

б) незаконное предоставление прав, например, приватизация государственного жилья на основе заведомо подложных документов, выдача прав на управление транспортным средством лицу, не сдавшему квалификационный экзамен и др.[8].

Виды государственных услуг законодательно отдельно «не выделены», однако посредством анализа можно подразделить их **по двум критериям.**

Первый - деление по органам, осуществляющим координацию, оценку и контроль качества услугодателей, а также по органам, оказывающим государственные услуги, которыми могут быть как Государственная корпорация «Правительство для граждан», осуществляющая свою деятельность по принципу «одного окна», центральные государственные органы, так и местные исполнительные органы.

Второй - платность либо бесплатность оказываемых услуг.

В зависимости от формы оказания государственные услуги законодательно разделены на: 1) оказываемые непосредственно услугодателями; 2) через Государственную корпорацию; 3) посредством веб-портала «электронного правительства» и абонентского устройства подвижной сети.

Антикоррупционной стратегией Республики Казахстан на 2015-2025 годы одним из целевых индикаторов, являющимся основным рычагом по противодействию коррупции, определено «повышение качества государственных услуг» [9].

В этой связи, в рамках реализации Плана нации «100 конкретных шагов» была создана Государственная корпорация «Правительство для граждан» по

предоставлению различных государственных услуг, в том числе в режиме «онлайн».

Введение программы «Электронное правительство» позволило создать и развить «обратную» связь с населением посредством различных интернет-ресурсов, что, в свою очередь, оказало положительное влияние на противодействие коррупции.

Однако, несмотря на положительные моменты, достигнутые в сфере оказания государственных услуг качество оказания услуг требует дальнейшего повышения.

На сегодняшний день, согласно постановлению Правительства Республики Казахстан «Об утверждении реестра государственных услуг» от 18 сентября 2013 года № 983, в Казахстане государственными органами оказывается 732 вида государственных услуг физическим и юридическим лицам (рисунок 1) [10].

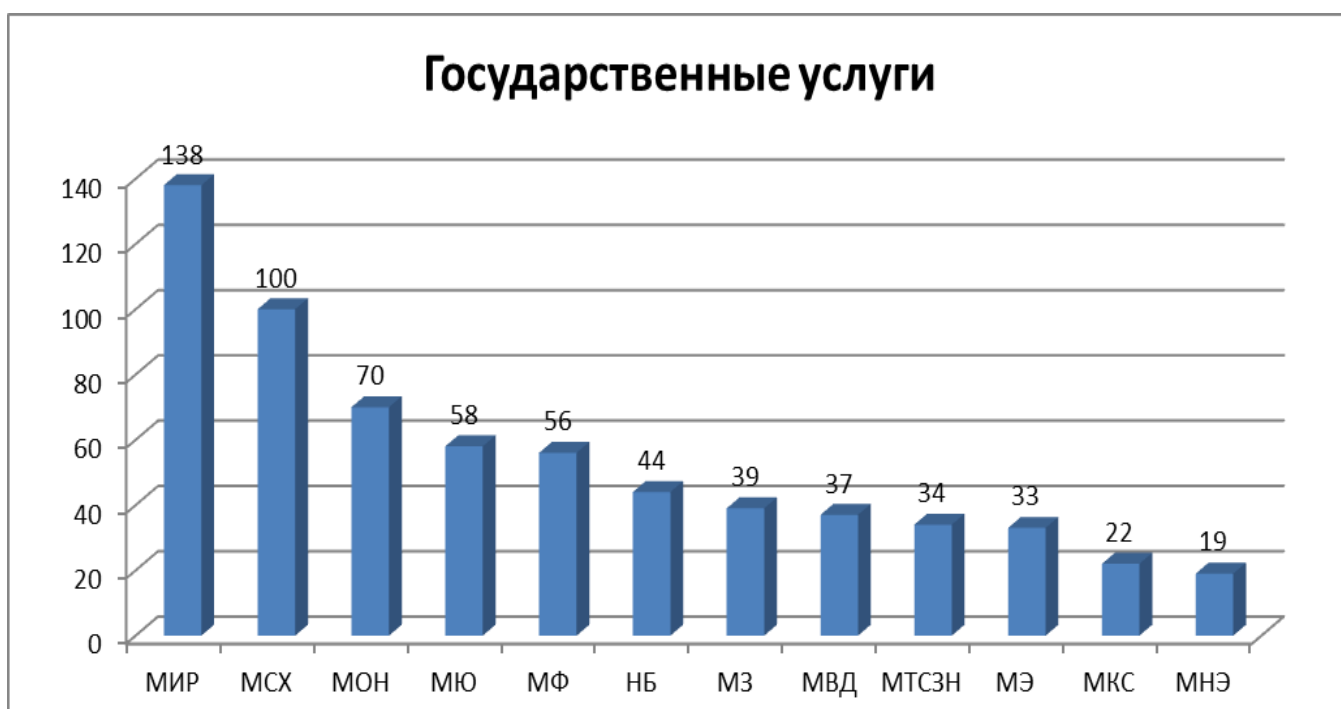


Рисунок 1 – количество государственных услуг оказываемых министерствами физическим и юридическим лицам [11].

Следует отметить, что помимо оказания государственных услуг на органы государственного управления возложено свыше 5 тысяч различных функций и задач.

Для сравнения. По классификатору Организации Объединенных Наций в число услуг входят 160 видов услуг, разделенных на 12 основных разделов: деловые услуги - 46 видов; услуги связи - 25; строительные и инжиниринговые услуги - 5; дистрибьюторские услуги - 5; общеобразовательные услуги - 5; услуги по защите окружающей среды - 4; финансовые услуги, включая страхование - 17; услуги по охране здоровья и

социальные услуги - 4; туризм и путешествия - 4; услуги в области организации досуга, культуры и спорта - 5; транспортные услуги - 33; прочие услуги [12]. Как видно, услуги, вид которых определить достаточно сложно, просто отнесены в одну общую группу - «прочие услуги».

По опыту передовых стран с сервисной моделью (Великобритания, Германия) вся деятельность государственного аппарата отнесена к государственным услугам.

В Казахстане государственная услуга, как правило, оказывается индивидуально, без государственного принуждения.

Однако, на практике при получении государственной услуги имеются «элементы» принуждения. Например, в случае несвоевременного оформления и получения удостоверения личности, гражданин привлекается к административной ответственности, что свидетельствует о принуждении к ее получению.

Также отдельные государственные услуги, носящие длящийся характер, заканчиваются до фактического наступления результатов. Например, получая услугу в сфере здравоохранения, гражданин ожидает в качестве конечного результата квалифицированную медицинскую помощь. Фактически же эта услуга сводится лишь к записи на прием к врачу, что не позволяет в полной мере определить удовлетворенность граждан оказываемой услугой и дать объективную оценку качеству их предоставления.

Коррупционные риски могут возникнуть в случае непосредственного обращения граждан в государственные органы или к их должностным лицам.

К примеру, для получения таких государственных услуг, как «Аттестация субъектов, осуществляющих деятельность по проведению спасательных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций» и «Регистрация (учетная) аварийно-спасательных служб и формирований» услугополучатели обращаются непосредственно в канцелярию Департамента по чрезвычайным ситуациям Комитета по чрезвычайным ситуациям Министерства внутренних дел Республики Казахстан, так как в Стандартах не предусмотрено оказание этих услуг через ЦОН и/или Веб-портал «электронного правительства». Прием заявлений непосредственно через канцелярию услугодателя создает коррупционный риск «прямого контакта» услугодателя и услугополучателя» [13].

Также коррупционные риски могут проявляться и при несоблюдении сроков.

Так, Стандартами таких государственных услуг как «Выдача ветеринарного сертификата на перемещаемые (перевозимые) объекты при экспорте» и «Выдача лицензий для занятия деятельностью в сфере ветеринарии» устанавливаются дискреционные сроки (в течении/не позднее 3 (трех) месяцев). То есть у услугодателя имеются полномочия оказывать государственные услуги заинтересованным услугополучателям как в минимальные, так и в максимальные сроки. Дискреционный срок позволяет услугодателю трактовать сроки оказания на свое усмотрение, что в

дальнейшем может создать коррупционные риски при оказании государственных услуг [13].

Примером коррупционных рисков является и случай с гражданкой Республики Казахстан Димитриевич, касательно разглашения ее персональных данных работниками Центра обслуживания населения [14]. Но в связи с тем, что работники ЦОНов не являются государственными служащими, то они и не несут никакой ответственности за совершенные и порождающие коррупционные проявления нарушения и привлечь их к уголовной ответственности невозможно.

Результаты социологического опроса показали, что чаще всего наши граждане сталкиваются с коррупционными проявлениями в организациях медицины, высших учебных заведениях, в ситуациях общения с дорожной полицией в случае нарушений правил дорожного движения, в органах жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и строительства при получении документов на государственное недвижимое имущество либо землю, в судебной системе и правоохранительных органах при рассмотрении дел об административных правонарушениях, гражданских и уголовных дел, а также при получении различных разрешений и лицензий, практически во всех мыслимых сферах.

Примечание. Социологический опрос проводился рабочей группой Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан в рамках исследований по вопросам противодействия коррупции в новых экономических условиях.

При этом, если сотрудников полиции и государственных служащих юридически возможно привлечь к уголовной ответственности, то проблемой нынешнего времени является такое обстоятельство, что работники медицинских и образовательных учреждений (*врачи, медицинские сестры и преподаватели*) в соответствии с Законом Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции», не являются субъектами коррупционных правонарушений, а их действия, связанные с незаконным получением денежных средств либо подарков, не могут признаваться коррупцией и квалифицируются по другим статьям Уголовного кодекса Республики Казахстан.

Не меньшей проблемой является и то, что большая часть коррупционных проявлений остается латентной, обеим сторонам, как правило, бессмысленно обращаться о таких фактах в правоохранительные органы, поскольку один из участников этих отношений является взяткодателем, а другой - взяткополучателем.

Поэтому правоохранители сталкиваются с проблемой доказывания таких преступлений.

Как уже было отмечено выше, одним из принципов оказания государственных услуг является постоянное совершенствование процесса оказания государственных услуг.

Так, в рамках реализации Послания Президента Республики Казахстан "Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность" от 31

января 2017 года была утверждена государственная программа "Цифровой Казахстан".

Одним из направлений данной Программы является переход на цифровое государство, то есть направление преобразования функций государства как инфраструктуры предоставления услуг населению и бизнесу, предвосхищая его потребности [15].

Цифровизация услуг на сегодняшний день является одним из способов борьбы с коррупцией, и как отметил Глава государства Н.А.Назарбаев, выступая на расширенном заседании Правительства, «между цифровизацией госуслуг и снижением коррупции есть прямая связь, т.е. цифровизация в разы снижает коррупциогенность в данной сфере» [16].

Для нашего общества коррупционные проявления в сфере оказания государственных услуг опасны тем, что большинством они не воспринимаются как глобальная проблема, способная повлечь за собой коррупцию по вертикали, развитие неформальных отношений, а также организованных преступных групп. Различные подарки и подношения расцениваются как «знак благодарности» за ту или иную оказанную услугу, а иногда и поощряются обществом.

Поэтому противодействие коррупционным проявлениям в данной сфере крайне важно и необходимо.

Безусловно, в противодействии коррупционным проявлениям нужна и помощь государства и принятие **системы мер**, направленных на профилактику коррупционных правонарушений, **таких как:**

- повышение открытости и прозрачности государственных услуг и условий их предоставления;
- повышение заработной платы государственных служащих, улучшение их жилищно-бытовых и социальных условий;
- широкое внедрение информационных технологий в сферу предоставления государственных услуг в целях минимизации контакта государственных служащих с гражданами;
- развитие институтов гражданского общества и повышение роли членов гражданского общества в противодействии коррупции;
- расширение перечня государственных услуг, предоставляемых на альтернативной основе;
- повышение уровня правового сознания и культуры населения.

Таким образом, снижение коррупционных проявлений в сфере оказания государственных услуг возможно достичь путем внедрения новой модели отношений государственных служащих и общества на принципах доверия, взаимной ответственности, партнерства, прозрачности и открытости.

Список использованной литературы:

1. О противодействии коррупции [Текст]: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V / (Информационно-правовая система «Әділет»).

2. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года [Текст]: (действующая редакция от 10 марта 2017 года) / (Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет»).

3. Путило, Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления [Текст] / Н.В. Путило // Журнал российского права. - 2007. - № 6. С. 3 – 10. – журнал.

4. Бабелюк, Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства [Текст] / Е.Г. Бабелюк // Публичные услуги: правовое регулирование: сб. ст. / Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., - 2007. С. 48. – сборник статей.

5. Ильяков, А.Д. Административно-правовое исследование понятия «коррупция» [Текст] / А.Д. Ильяков // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 4. С. 342 – 346. – журнал.

6. О государственных услугах [Текст]: Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88 – V 20 (действующая редакция от 23 ноября 2015 года) (Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет»).

7. (<https://research-journal.org/law/protivodejstvie-korrupcii-v-sfere-okazaniya-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-uslug-posredstvom-principa-prozrachnosti/>) – интернет-источники.

8. (<https://research-journal.org/law/protivodejstvie-korrupcii-v-sfere-okazaniya-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-uslug-posredstvom-principa-prozrachnosti/>) – интернет - источники.

9. Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015 – 2025 годы [Текст]: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 (Информационно-правовая система «Әділет»).

10. Об утверждении реестра государственных услуг [Текст]: Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 сентября 2013 года № 983 (Информационно-правовая система «Әділет»).

11. МИР-Министерство по инвестициям и развитию, МСХ-Министерство сельского хозяйства, МОН—Министерство образования и науки, МЮ-Министерство юстиции, МФ – Министерство финансов, НБ-Национальный Банк, МЗ-Министерство здравоохранения, МВД-Министерство внутренних дел, МТиСЗН- Министерство труда и социальной защиты населения, МЭ-Министерство энергетики, МКС-Министерство культуры и спорта, МНЭ-Министерство национальной экономики.

12. (<http://articlekz.com/article/8646>) – интернет-источники.

13. (<http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/analiticheskaya-spravka-po-rezultatam-vneshnego-analiza-korrupcionnyh-riskov-v-deyatelnosti-2>) – интернет-источники.

14. (https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nashi-dannyie-naglyim-obrazom-razglashayut-almatinka-329504/) – интернет – источники.

15. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» [Текст]: Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря

2017 года № 827 (Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет»).

16.(<http://today.kz/news/kazahstan/2018-02-09/759691-mezhdu-tsifrovizatsiej-gosuslug-i-snizheniem-korrupsii-est-pryamaya-svyaz-nazarbaev/>) – интернет - источники.