

## МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ

## ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES

УДК 343.35(574)

**Н. Б. Жапарқұл,**  
канд. юрид. наук, доцент, руководитель  
Научно-аналитического центра по изучению  
вопросов противодействия коррупции  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан

### ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### Аннотация

В условиях глобализации мировой экономики, а также различных внутренних и внешних вызовов важна роль лидера государства и проводимые им реформы.

На сегодняшний день по всем индексам международных организаций Казахстан улучшает свои позиции, что является подтверждением его последовательного эволюционного развития, основанного на проводимых реформах внутри страны.

В данной статье сделана попытка выработать возможные дальнейшие пути развития страны в контексте реализации стратегии по вхождению в число 30-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. В этой связи основными факторами достижения данной цели могут выступить вопросы совершенствования государственного управления, а именно создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности и переход всех государственных услуг в электронный формат.

**Ключевые слова:** государственное управление, конкурентоспособность, электронные услуги, восприятие коррупции, предпринимательство, услугополучатель.

#### Аңдатпа

Әлемдік экономиканың жаһандануы, сонымен қатар әртүрлі сыртқы және ішкі тегеурінді талаптар жағдайында Елбасының және оның жүргізген реформаларының рөлі маңызды.

Бүгінгі таңда барлық халықаралық ұйымдардың индекстері бойынша Қазақстан өзінің позицияларын жақсартуда, бұл еліміздің ішінде жүргізілген реформаларға негізделген орнықты және эволюциялы дамудың нәтижесі.

Аталмыш мақалада еліміздің әлемдегі бәсекеге қабілетті 30 елдің қатарына кіруі бойынша міндетін жүзеге асыру аясында одан әрі даму жолдары айқындалған. Осыған орай дамудың негізгі факторлары ретінде мемлекеттік басқаруды жетілдіру, атап айтқанда кәсіпкерлік қызмет үшін жағымды жағдай жасау және барлық мемлекеттік қызметтердің электрондық форматқа көшу мәселелері қарастырылған.

**Тірек сөздер:** мемлекеттік басқару, бәсекеге қабілеттілік, электронды қызметтер, сыбайлас жемқорлықты қабылдау, кәсіпкерлік, көрсетілетін қызметті алушы.

#### Abstract

In the conditions of globalization of world economy, and also various internal and external challenges the role of her leader and the reforms which are carried out by him is important.

Today on all indexes of the international organizations Kazakhstan improves the positions that is confirmation of its consecutive, evolutionary development, based on the carried-out internal reforms.

In this article attempt to develop further ways of development of the country in the context of realization of a task of entry into number 30 of the most competitive countries of the world is made. In this regard as major factors in achievement questions of improvement of public administration, namely creating favorable conditions for business activity and transition of all state services to an electronic format will act

**Keywords:** public administration, competitiveness, electronic services, perception of corruption, business.

Значение реформ, проводимых в рамках международных рейтингов, для улучшения экономического состояния Казахстана достаточно высоко. Результаты рейтингов дают возможность для идентификации и классификации проблем и задач, использования их для эффективного стратегического управления государством и экономикой, привлечения инвестиций. Особое значение имеют показатели Казахстана в рейтингах по Индексу глобальной конкурентоспособности и Индексу восприятия коррупции.

В рейтинге стран по **Глобальному индексу конкурентоспособности (ГИК) на 2014–2015 годы**, опубликованному Всемирным экономическим форумом (ВЭФ) 30 сентября 2015 года, **Казахстан занял 42-е место**, улучшив свои показатели на 8 позиций по сравнению с прошлогодним рейтингом (50-е место в 2014 году). Показатели Казахстана поднялись до уровня стран Прибалтики (Эстония, Литва), которые занимают 30 и 36 место.

Среди стран – участников Таможенного союза Казахстан занимает позицию выше России (45-е место), Армении (82-е место), Кыргызстана (102-е место).

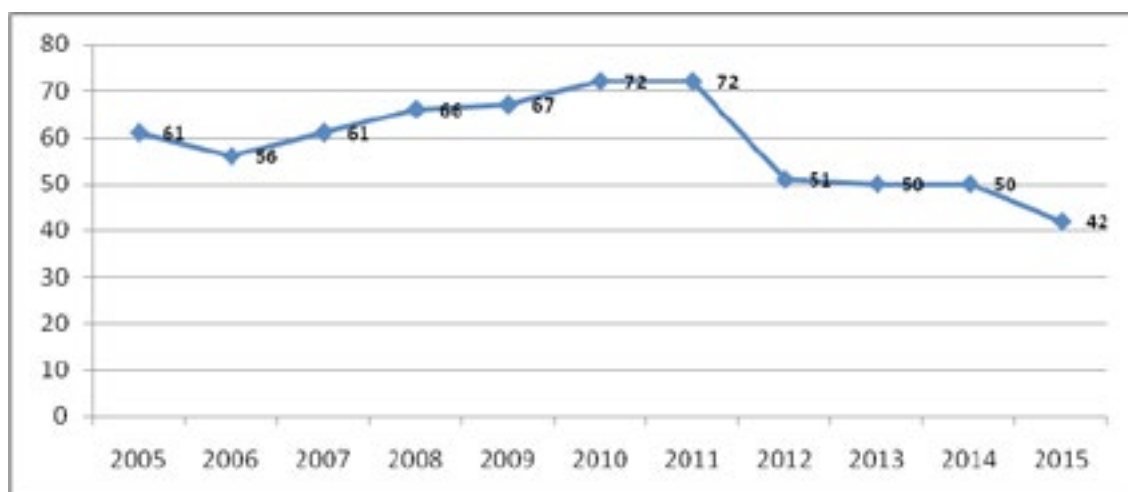
**Таблица 1**

**Рейтинг стран по Глобальному индексу конкурентоспособности (ГИК) на 2014–2015 годы**

| Страна         | Рейтинг 2015 | Баллы       | Рейтинг 2014 | Изменение |
|----------------|--------------|-------------|--------------|-----------|
| Швейцария      | 1            | 5,76        | 1            | 0         |
| Сингапур       | 2            | 5,68        | 2            | 0         |
| США            | 3            | 5,61        | 3            | 0         |
| Германия       | 4            | 5,53        | 5            | +1        |
| Нидерланды     | 5            | 5,50        | 8            | +3        |
| Япония         | 6            | 5,47        | 6            | 0         |
| Гонконг        | 7            | 5,46        | 7            | 0         |
| Финляндия      | 8            | 5,45        | 4            | -4        |
| Швеция         | 9            | 5,43        | 10           | +1        |
| Великобритания | 10           | 5,43        | 9            | -1        |
| Эстония        | 30           | 4,74        | 29           | -1        |
| Литва          | 36           | 4,55        | 41           | +5        |
| Азербайджан    | 40           | 4,50        | 38           | -2        |
| Казахстан      | <b>42</b>    | <b>4,49</b> | <b>50</b>    | <b>+8</b> |
| Россия         | 45           | 4,44        | 53           | +8        |
| Грузия         | 66           | 4,22        | 69           | +3        |
| Украина        | 79           | 4,03        | 76           | -9        |
| Кыргызстан     | 102          | 3,83        | 108          | +6        |

В целом, динамика позиции Казахстана в рейтинге по ГИК в первые пять лет не представляла определенных изменений, наблюдался спад: с 61-го места в 2005 году на 72-е место в 2010 году. С 2011 по 2015 год произошли существенные перемены: рейтинг Казахстана в 2015 году улучшился более чем в два раза (72-е место в 2011 году и 42-е место 2015 году) и поднялся на уровень развитых стран мира.

Глобальный индекс конкурентоспособности формируется из 114 индикаторов, из которых 34 рассчитываются по результатам статистических данных международных организаций, а остальные – по результатам опроса руководителей компаний. На основе этих индикаторов определяются 12 факторов конкурентоспособности.



**Рисунок 1 – Динамика позиции Казахстана в рейтинге по Глобальному индексу конкурентоспособности (ГИК) в 2005–2015 гг.**

В рейтинге 2015 года приняли участие 140 стран, факторы конкурентоспособности которых были проранжированы по трем группам (базовые требования, факторы эффективности и инновационные факторы). Необходимо отметить, что по всем трем группам Казахстан набрал положительные баллы.

Конкурентными преимуществами страны по версии ВЭФ являются те показатели, которые определили их позиции в рейтинге по ГИК (1–50-е места). Казахстан обладает преимуществами по 31 индикатору из 114. Улучшение наблюдается по 72 индикаторам, снижение – по 29, не наблюдается изменений по 4 индикаторам.

Значительные улучшения произошли по индикаторам: развитие бизнеса, эффективность рынка товаров и услуг, инновации, институты.

Ухудшение показателей наблюдалось по индикаторам «высшее образование и профессиональная подготовка» – тренинги для персонала, качество менеджмента школ (-9), «технологическая готовность» – пользователи мобильной широкополосной сети (-10).

Одним из самых серьезных барьеров для ведения бизнеса осталась коррупция. В 2015 году доля респондентов, выделивших коррупцию в качестве крупнейшего препятствия, составила 13,9 % (в 2014 году – 16,7 %). Также респонденты выделили в качестве барьера уровень доступа к информации – 13,9 %, инфляцию – 13,3 %, налоговый режим – 10 % и низкую квалификацию работников – 7,4 % [1].

**Таблица 2**  
**Проблемные факторы Казахстана согласно Глобальному индексу конкурентоспособности (ГИК) 2015 года**

|                                          |      |
|------------------------------------------|------|
| Доступ к финансированию                  | 13,9 |
| Коррупция                                | 13,9 |
| Инфляция                                 | 13,3 |
| Налоговый режим                          | 10   |
| Низкая квалификация работников           | 7,4  |
| Сложность налогового регулирования       | 7,1  |
| Неэффективная государственная бюрократия | 6,9  |
| Недостаточные возможности для инноваций  | 6,2  |
| Низкий уровень трудовой этики работников | 4,4  |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Валютное регулирование              | 4,1 |
| Неадекватная инфраструктура         | 3,7 |
| Ограничение трудового регулирования | 3,2 |
| Политическая нестабильность         | 2,2 |
| Низкий уровень здоровья             | 1,9 |
| Криминал и воровство                | 0,9 |
| Государственная нестабильность      | 0,8 |

Учитывая прогресс Казахстана в рейтинге по ГИК, можно отметить, что со стороны государственных органов и частного сектора принимаются эффективные меры по обеспечению высокого уровня инновационного, кадрового и инфраструктурного развития страны. Однако имеются и проблемы в вопросах высшего и профессионального образования, технического развития широкополосной сети. Особое внимание необходимо уделить таким факторам, как противодействие коррупции, доступ к информации, финансирование и открытость бизнес-процессов.

Согласно рейтингу Transparency International «Индекс восприятия коррупции 2015» (ИВК) Казахстан набрал 28 баллов (29 баллов в 2014 году) и занял 123-е место среди 168 стран (126-е место из 175 стран в 2014 году), улучшив свои показатели по сравнению с прошлым годом только на 3 позиции.

Высокий рейтинг по ИВК имеют страны Прибалтики (Эстония – 23 место, Литва – 32, Латвия – 40) и Грузия – 48 место. Страны – участники Таможенного союза находятся в определенном отрыве от Казахстана – Армения (95), Беларусь (107), Россия (119).

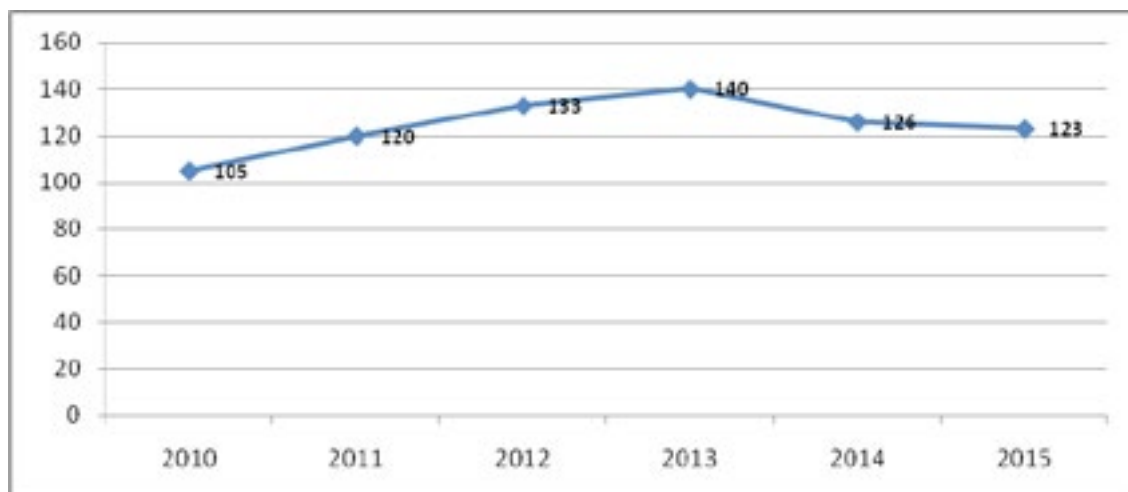
**Таблица 3**  
**Рейтинг стран по Индексу восприятия коррупции (ИВК) на 2015 год**

| Рейтинг 2015 | Рейтинг 2014 | Страны         | Баллы 2015 | Баллы 2014 | Баллы 2013 |
|--------------|--------------|----------------|------------|------------|------------|
| 1            | 1            | Дания          | 91         | 92         | 91         |
| 2            | 3            | Финляндия      | 90         | 89         | 89         |
| 3            | 4            | Швеция         | 89         | 87         | 89         |
| 4            | 2            | Новая Зеландия | 88         | 91         | 91         |
| 5            | 8            | Нидерланды     | 87         | 83         | 83         |
| 5            | 5            | Норвегия       | 87         | 86         | 86         |
| 7            | 5            | Швейцария      | 86         | 86         | 85         |
| 8            | 7            | Сингапур       | 85         | 84         | 86         |
| 9            | 10           | Канада         | 83         | 81         | 81         |
| 10           | 9            | Люксембург     | 81         | 82         | 80         |
| 23           | 26           | Эстония        | 70         | 69         | 68         |
| 32           | 39           | Литва          | 61         | 58         | 57         |
| 40           | 43           | Латвия         | 55         | 55         | 53         |
| 48           | 50           | Грузия         | 52         | 52         | 49         |
| 95           | 94           | Армения        | 35         | 37         | 36         |
| 103          | 103          | Молдова        | 33         | 35         | 35         |
| 107          | 119          | Беларусь       | 32         | 31         | 31         |
| 119          | 126          | Азербайджан    | 29         | 29         | 28         |

|            |            |                  |           |           |           |
|------------|------------|------------------|-----------|-----------|-----------|
| 119        | 136        | Россия           | 29        | 27        | 28        |
| <b>123</b> | <b>126</b> | <b>Казахстан</b> | <b>28</b> | <b>29</b> | <b>26</b> |
| 123        | 136        | Кыргызстан       | 28        | 27        | 24        |
| 130        | 142        | Украина          | 27        | 26        | 25        |
| 153        | 166        | Узбекистан       | 19        | 18        | 17        |

Рейтинг ТІ составляется на основе данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Опросы проводят независимые экспертные организации, которые занимаются анализом государственного управления и бизнес-климата. На основе полученной информации ТІ ранжирует страны мира по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший.

Позиции Казахстана в рейтинге по ИВК за последние пять лет, с 2010 по 2015 год, не улучшались (105-е и 123-е место), пик уровня коррупции наблюдался в 2013 году (140-е место), в 2015 году были незначительные изменения (123-е место) [2].



**Рисунок 2 – Динамика позиции Казахстана в рейтинге по ИВК в 2010–2015 годы**

Расчет ИВК Казахстана осуществлялся по данным восьми международных исследований. Основные положительные сдвиги в рейтинге по ИВК 2015 года в Казахстане, по мнению экспертов ТІ, были обусловлены проведенными реформами и принятыми законопроектами в области противодействия коррупции, доступа к информации, прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов, совершенствования процесса оказания государственных услуг, которые были реализованы в рамках Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ».

Несмотря на незначительные улучшения позиции, имеются причины, по которым Казахстан продолжает оставаться на 123-м месте в рейтинге по ИВК. Среди них:

- непрозрачность и неэффективность реализации крупных национальных проектов. Зачастую исполнители назначаются по неизвестным обществу принципам, а не выбираются в ходе открытого публичного конкурса. В результате возникают коррупционные риски и различные правонарушения, которые непосредственно влияют на экономическую эффективность проекта и его будущее в целом;

- слабость правовых норм, регулирующих ответственность за недекларирование доходов и имущества, а также конфликта интересов, которая позволяет нарушителям уклоняться от ответственности и отделываться минимальным наказанием. Во многом это связано с тем, что в законодательстве РК до сих пор не уделено должного внимания вопросам регулирования конфликта интересов, декларирования доходов и получения подарков;

---

– рост недоверия граждан к правительству, которое связано с нарастающим экономическим кризисом, недостаточной прозрачностью и подотчетностью государственных органов, неудовлетворенностью качеством оказываемых государственных услуг, а также проводимой государственной политикой в области противодействия коррупции [2].

Существенной проблемой, которая наблюдается в последние несколько лет в Казахстане, является рост коррупции в предпринимательской среде. По результатам последнего исследования Всемирного банка **«Enterprise Surveys»** было выявлено, что каждый третий казахстанский предприниматель в процессе деятельности прямо или косвенно сталкивается с коррупцией [3].

Вместе с тем мир не стоит на месте, и с каждым днем возникают новые вызовы, к которым мы должны быть готовы, чтобы вовремя на них реагировать. Полагаем, что одним из важных аспектов в укреплении позиции Казахстана в рейтинге по ИВК является принятие следующих мер:

- упрощение бизнес-процессов;
- сокращение контролирующих и инспекционных служб;
- внедрение проектного менеджмента в систему государственного управления;
- совершенствование механизмов оказания государственных услуг через внедрение новых инструментов оценки качества.

Лидер Нации Н. А. Назарбаев поставил новые цели, новую планку – вхождение Казахстана в топ-30 конкурентоспособных стран мира, что позволит привлечь в страну новые инвестиции. Соответственно новые ориентиры развития предполагают реализацию пяти институциональных реформ, которые направлены на повышение доверия населения к государственной власти, формирование современного государственного аппарата, развитие экономики, обеспечение верховенства закона, единства и согласия народа, а также на формирование подотчетного государства [4].

В рамках реализации этой программы особое внимание мы хотели бы уделить вопросам формирования открытого правительства, доступа к информации, государственного управления по конкретным результатам и компактной системе планирования.

Усилиями всех заинтересованных государственных и общественных структур, а также Парламента Республики Казахстан в 2015 году в целях реализации пяти институциональных реформ было принято 80 законов, 59 из которых вступили в силу с 1 января 2016 года. Отметим некоторые из них:

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 года № 401-V;

Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V;

Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V;

Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 года № 434-V;

Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года и другие законодательные акты [5].

Анализ рассматриваемых вопросов, а также изучение зарубежного опыта позволяют нам сделать вывод, что у Казахстана есть перспективы в продвижении реформ и обозначении новых горизонтов в области противодействия коррупции в системе государственного управления.

Изложенные ниже предложения не вошли в законодательные и подзаконные акты, полагаем, что в постановочном аспекте они будут рассмотрены дополнительно и найдут свое отражение в новых законодательных инициативах.

1. Переход всех государственных услуг в электронный формат с обеспечением статистической картой данных по предоставляемой услуге. Например, если человеку необходимо определить ребенка в детское дошкольное учреждение по месту регистрации, он при помощи статистической карты должен знать, какой детский сад расположен



в непосредственной близости от места проживания, какое количество детей вместе с его ребенком стоит в очереди в данный детский сад. Также родитель должен иметь возможность определить своего ребенка в ближайший центр развития, и в онлайн-режиме видеть, какую помощь оказывает государство данному учреждению.

Казахстан имеет успешный опыт внедрения электронного правительства, но, к сожалению, не все виды государственных услуг переведены в электронный формат.

Дальнейшее внедрение электронных услуг позволит минимизировать коррупционные риски, сделает доступной информацию, а также повысит доверие граждан к государственной власти, поскольку в онлайн-режиме каждое заинтересованное лицо может следить за ходом исполнения документа.

2. Одним из важных аспектов развития Казахстана на современном этапе развития является создание благоприятных и комфортных условий для предпринимательской деятельности. В соответствии с Планом нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» малый и средний бизнес должны стать локомотивом дальнейшей модернизации экономики и главным фактором создания инновационной экономики в условиях сложившейся неблагоприятной конъюнктуры на основную экспортную номенклатуру Казахстана.

Развивая идею открытого правительства и доступа к информации, считаем целесообразным наглядно, через СМИ демонстрировать возможность ведения бизнеса в Республике Казахстан по следующему алгоритму.

1.) Лицо регистрирует свою предпринимательскую деятельность через электронное правительство, указывая вид деятельности. При этом вид деятельности должен быть классифицирован в соответствии с Международным классификатором товаров и услуг.

2.) В свою очередь по данному классификатору уполномоченный государственный орган, который осуществляет государственное регулирование данного вида деятельности, должен предоставить предпринимателю набор инструментов для ведения бизнеса. Этот набор инструментов должен включать:

а) типовой бизнес-план;

б) возможные источники финансирования (например, институты развития, венчурные фонды, банки второго уровня и др.);

в) возможные каналы реализации продукции на внутреннем рынке и его экспорта.

3.) Для сокращения количества коррупционных рисков и правонарушений необходимо рассмотреть возможность сокращения контролирующих и инспекционных служб путем перевода их в категорию вспомогательных. То есть они должны заниматься тем, чем им предназначено, а не предполагать возможность риска нарушения. Деятельность пожарной инспекции должна заключаться в предупреждении возникновения пожара на этапе строительства здания или сооружения, при согласовании и утверждении ПСД. А по зданиям и сооружениям, которые построены ранее и имеют опасность возникновения пожара, уполномоченные органы должны предложить готовый план по реконструкции, с определением времени и сроков проведения реконструкции, либо присвоить им категорию, которую должны выработать и утвердить совместно с общественностью, оповещающую о высокой степени пожарной опасности. Данное предложение может относиться и к другим инспекционным и проверяющим органам.

4.) Также одной из предпосылок возникновения коррупционных рисков является проверочная система, в которой потенциальный предприниматель или иное лицо должно самостоятельно находить инспектирующий или проверяющий орган, а также лицензирующий орган, дающий разрешение и согласие на прохождение процедуры проверок и согласования, для того чтобы начать заниматься выбранным видом предпринимательской деятельности. На наш взгляд, период прохождения согласования является элементом с коррупционным механизмом и очень высокими коррупционными рисками.

В связи с чем предлагаем проверочную систему заменить на явочную, когда субъект в законодательно установленном порядке регистрации предпринимательской деятельности,

---

на указанный им при регистрации электронный адрес в течение недели должен получить полный пакет инструментов для ведения своего бизнеса с расписанием алгоритма действий от местного исполнительного органа (см. выше пункт 2).

При условии реализации вышеотмеченных предложений мы будем наблюдать эффективную работу «открытого правительства», обеспечение «доступа к информации», «государственного управления на основе конкретных результатов и компактного планирования» предпринимательской деятельности. Мы надеемся, что изложенные идеи найдут свое отражение в системе государственного управления.

Казахстан имеет все предпосылки и возможности для реализации данных инициатив при условии дальнейшего развития электронного правительства, IT-технологий, реформирования системы государственного управления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *The Global Competitiveness Report 2015–2016* <http://www.weforum.org/reports/global-competitiven>.
- 2 *Transparency International* <http://www.transparency.org/>; <http://tikazakhstan.org/>.
- 3 *Enterprise Surveys* <http://www.enterprisesurveys.org/>.
- 4 *100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства*. <http://24.kz/>.
- 5 *Законодательство Республики Казахстан*. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30115056](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30115056).

*Дата поступления статьи в редакцию 17.02.2016*