

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Актаев Ержан Жанайдарович

**Совершенствование антикоррупционной политики
в сфере образования (на примере города Астаны)**

Образовательная программа «7М04122 – Региональное развитие»
по направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени
магистра бизнеса и управления по образовательной программе
«7М04122 – Региональное развитие»

Научный руководитель _____ кандидат социологических наук, профессор
Давлетбаева Ж.Ж.

Проект допущен к защите: « _____ » _____ 2023г.

Директор Института управления _____ доктор политических наук Гаипов З.С.

Астана, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	3
ВВЕДЕНИЕ	5
ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ	8
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	29
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	33

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ВУЗ	Высшее учебное заведение
ГРЕКО	Группа государств по борьбе с коррупцией
ИВК	Индекс восприятия коррупции
НПА	Нормативный правовой акт
ООН	Организация объединенных наций
СНГ	Содружество независимых государств
ЮНЕСКО	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Введение

Актуальность темы исследования

Проблематика коррупции в сфере образования актуальной, поскольку она крайне негативно влияет на качество образования, а значит, и на конкурентоспособность будущих поколений любой страны. Последствием коррупции в образовании является занятие педагогических должностей некомпетентными, непрофессиональными людьми, а то время как талантливые студенты не смогут в полной мере проявить свои возможности из-за несправедливой системы отбора, недостаточности денежных средств. Помимо прочего, систематическая коррупция в образовании способствует социальному неравенству – она создает ощущение безнадежности у тех, кто не имеет возможности заплатить за получение качественного образования.

Коррупция в образовании приняла глобальный масштаб, по мнению Генерального директора ЮНЕСКО Коитиро Мацуро, и ее ущерб оценивается в миллиарды долларов [1].

Получение качественного образования является одной из Целей в области устойчивого развития ООН (Цель 4), которая призывает правительства всех стран сделать образование приоритетной задачей как в политике, так и на практике, поскольку это расширение возможностей для людей во всем мире [2]. По уровню образования, согласно исследованию ООН, проводимому среди 191 страны мира, Республика Казахстан по итогам 2022 года заняла 36 рейтинговое место, что является достаточно неплохим показателем [3]. Однако, данный индекс является лишь отражением средней и ожидаемой длительности обучения, а не качества или доступности самого образования.

Другой, не менее важной задачей в современном образовании, согласно всемирному докладу ЮНЕСКО, является его инклюзивность, или возможность учащихся любого возраста иметь равные высококачественные возможности для получения образования в своем непосредственном окружении [4], чего невозможно добиться в коррумпированной среде.

Низкое качество образования, обусловленное коррупцией, в долгосрочном периоде ведет к серьезным последствиям для экономики страны и на благосостояния ее граждан, повышение которого, в свою очередь, является первостепенной задачей любого правительства. В этой связи, вопрос снижения коррупции в образовательной сфере является важной повесткой политических реформ Республики Казахстан.

Степень изученности проблемы

Несмотря на наличие научных работ, связанных с исследованием коррупции в отрасли образования, актуальность данной темы остается по-прежнему высокой. Инструментарий и механизмы по повышению эффективности антикоррупционной политики, предлагаемые различными авторами, с одной стороны, имеют обобщенный характер, с другой стороны – в той или иной мере уже внедрены в современную антикоррупционную систему. Наряду с этим, вопросы коррупции в казахстанском образовании остаются

нерешенными и требующими более инновационного подхода, использования все большего объема знаний и успешных мировых практик.

Цель исследования

Целью настоящего исследования является выработка рекомендаций по совершенствованию антикоррупционной политики Республики Казахстан, в контексте повышения эффективности деятельности сферы образования.

Для достижения обозначенной цели в процессе исследования будут последовательно реализованы следующие **задачи**:

- исследование теоретических основ коррупции, ее разновидностей и способов измерения;
- изучение практических аспектов противодействия коррупции в сфере образования;
- анализ совершаемых коррупционных правонарушений, их причин и условий в сфере образования;
- выработка эффективных инструментов противодействия коррупции в сфере образования в Республике Казахстан.

Объект исследования

Объектом исследования является коррупция в сфере образования

Предметом исследования

Предметом исследования являются коррупционные риски в системе образования Республики Казахстан

Методы исследования

Теоретической базой исследования стали научные труды зарубежных и казахстанских авторов, исследования и отчеты международных организаций и государственных органов Республики Казахстан, официальная статистическая информация и нормативно-правовые акты Республики Казахстан.

В процессе подготовки диссертационной работы использован структурный подход, предполагающий комбинирование общих и частных методов научного познания, включая анализ и синтез, сравнение, изменение, обобщение и отождествление, формализация и логический анализ.

При выявлении устойчивых взаимосвязей целостных систем применялись методы статистического анализа, такие как описательная статистика, кросс-корреляции, метод наименьших квадратов, регрессионные модели, построение графических моделей и другие способы визуализации.

В целях проведения оценки эффективности антикоррупционной политики и выработки рекомендаций по совершенствованию мер по противодействию коррупции были использованы SWOT-анализ, Case-study и другие инструменты количественных и качественных методов исследования.

Практическая значимость исследования

Результаты диссертационной работы представляют потенциальный интерес для заинтересованных государственных органов, таких как Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции, Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан, Министерство образования

Республики Казахстан, местные исполнительные органы. Полученные результаты могут быть использованы при разработке стратегических программных документов в сфере противодействия коррупции и социально-экономического развития. Работа представляет интерес для исследовательских организаций, может быть использована в образовательном процессе при подготовке студентов высшего и послевузовского образования, включая магистрантов и докторантов по образовательным программам соответствующего направления подготовки кадров.

1. Теоретические основы и международный взгляд

1.1 Определение коррупции и способы ее измерения

Определение и измерение коррупции стало актуальным, как только экономическая и политическая наука стала всерьез заниматься исследованием данной стороны общественных отношений. Коррупция, как показало время, тесно связана со всеми сторонами государственного и общественного устройства, включая все сферы жизнедеятельности.

Термин «коррупция» во многих языках мира имеет схожее звучание и близкое значение. В большинстве случаев он имеет значение *«порча, подкуп, разложение, коррозия»*. Применительно к описанию рассматриваемого социального феномена, его можно описать как «моральное разложение, утеря нравственности», что, по сути, довольно точно характеризует сущность явления.

Феномен коррупции был достаточно широко изучен научным сообществом за последние полвека. Несмотря на это, до настоящего времени существуют различия в предлагаемой терминологии данного понятия, в зависимости от области его применения, целей и задач. Исследователи признают сложность унификации понятия «коррупции» [5]. Среди первых определений и концептов коррупции – использование служебного получения для личной выгоды в нарушение действующих законов и правил [6], получение материальных ценностей или других личных выгод за действия, входящие в спектр должностных обязанностей государственного служащего [7], злоупотребление доверенной властью в личных интересах, путем получения различного рода выгоды [8], противозаконное использование служебного положения в личных целях [9] и другие.

Международным агентством Transparency International, ключевой организацией в мире по вопросам антикоррупционной деятельности, коррупция определяется как *злоупотребление доверенной властью для извлечения личной выгоды* [10]. Другая, не менее авторитетная международная организация, именуемая Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию предлагает следующее определение: *«...просьба, предложение или принятие, прямо либо косвенно, взятки или другого преимущества (обещания такового), искажающего нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя...»* [11].

В 2003 году ООН принята резолюция, которой инициировано подписание Конвенции против коррупции, где к коррупционным действиям отнесены следующие правонарушения, подлежащие криминализации: *хищение имущества, злоупотребление должностным положением, подкуп, воспрепятствование правосудию* и все, что связано с незаконным обогащением [12].

Помимо терминологии, не менее важным является вопрос измерения

коррупции. Любое явление, с которым предстоит бороться, должно быть измерено по меньшей мере по двум причинам:

- Определение масштабов и стартовой точки отсчета;
- Постановка целей для оценки эффективности принимаемых мер.

Показатели уровня коррупции являются основой при разработке антикоррупционных стратегий, они позволяют определить качество институциональной среды и эффективность государственного управления [13].

Объективность применения опросного метода измерения коррупции всегда был и остается предметом дебатов, поскольку он не всегда объективен. При измерении восприятия коррупции не учитывается уникальная национальная специфика. Решение данного вопроса в глобальном масштабе не представляется возможным, и ради достижения единообразия в применении тех или иных коэффициентов приходится жертвовать какими-либо местными факторами. Системный подход в измерении восприятия коррупции стал применяться с 70-х годов прошлого столетия. Именно с этого периода начали разрабатываться и опробоваться различные рейтинги, основой которых были и остаются схожие методологические подходы.

В 1984 году международный институт PRS выпустил обзор уровня коррупции в Международном отчете по страновым рискам. Это было одно из первых серьезных исследований коррупции [14]. Позже, появились и другие рейтинги, включая наиболее цитируемый и авторитетный на сегодняшний день Индекс восприятия коррупции (ИВК) агентства Transparency International.

Индекс восприятия коррупции Transparency International впервые был опубликован в 1995 году, включает данные по 180 странам и территориям мира (на момент первой публикации количество стран-участниц составляло 40). Расчет индикатора основан на тематических экспертных опросах о состоянии коррупции среди административных и политических государственных служащих. Необходимо отметить, что применяемая с 1995 по 2012 годы методика расчета ИВК отличается от той, которая используется в настоящее время. В перечень источников информации (международных организаций, чьи экспертные мнения служат основой для расчета) включены 13 институтов, таких как Всемирный экономический форум, Всемирный банк, Азиатский банк развития и другие [15]. Одним из объективных недостатков является то, что количество доступных исследований различно для каждой страны. Минимальное количество источников – 4, максимальное – 13. Такое различие в количестве достоверных источников влияет на объективность данных и их сопоставимость в общем наборе данных [16]. Данные ИВК по отдельным странам приведены в Таблице 1.

Таблица 1 - Индекс восприятия коррупции в 2022 году

Страны/территории	ИВК 2022	Рейтинговое место	Количество источников
Дания	90	1	8
Финляндия	87	2	8

Новая Зеландия	87	2	8
Норвегия	84	4	7
Сингапур	83	5	8
...			
Казахстан	36	101	9
...			
Йемен	16	176	7
Венесуэла	14	177	8
Южный Судан	13	178	5
Сирия	13	178	5
Сомали	12	180	6
Примечание - https://www.transparency.org			

В Таблица 1 приведен топ-5 стран с низким и высоким уровнем коррупции, а также Республика Казахстан, которая по итогам 2022 года заняла 101-е рейтинговое место среди 180 государств мира, с показателем ИВК 36.

Другим, не менее значимым индикатором является Контроль коррупции Всемирного банка, публикуемый с 1996 года как компонент индикаторов мирового правительства (Worldwide Governance Indicators) [17]. Контроль коррупции, рассчитываемый ежегодно на основании порядка 30 источников информации по более 200 странам, отображает уровень восприятия коррупции населением, предпринимателями и экспертами. Сравнивая результаты (рейтинговые места стран) Контроля коррупции и ИВК, можно заметить их схожесть (Таблица 2).

Таблица 2 - Контроль коррупции всемирного банка за 2021 год

Рейтинговое место	Страны/Территории	Показатель
1	Дания	100,00
2	Финляндия	99,52
3	Новая Зеландия	99,04
4	Сингапур	98,56
5	Норвегия	98,08
...		
109	Казахстан	48,08
...		
205	Венесуэла	1,92
206	Йемен	1,44
207	Сомали	0,96
208	Сирия	0,48

209	Южный судан	0,00
Примечание - https://info.worldbank.org/governance/wgi/		

В двух рейтингах Республика Казахстан занимает примерно медианное положение (Таблицы 1, 2).

Среди других исследований уровня коррупции на международном уровне можно также отнести ежеквартальный отчет S&P Global организации IHS Markit, индикатор отсутствия коррупции Всемирного проекта правосудия, Глобальный индекс честности Всемирного банка, Индекс взяточничества и коррупции Международного института управленческого развития IMD и ряд других, гораздо реже цитируемых показателей.

Таким образом, все существующие на сегодняшний день определения коррупции объединяют общие компоненты, такие как:

- Наличие должностных полномочий;
- Злоупотребление доверенной властью;
- Получение материальных и нематериальных выгод.

Сами по себе эти компоненты являются достаточно размытыми, при взгляде на них становится понятно, что следующей сложностью является их измерение.

Во-первых, должностные полномочия не являются постоянной величиной и их вариативность поднимает вопрос о том, кого относить к субъектам коррупции, чьи полномочия необходимо считать должностными (государственные служащие, руководители частного сектора или организаций с государственным участием).

Во-вторых, что является злоупотреблением? Это понятие в разных странах может трактоваться по-своему, с учетом местного менталитета, устоявшихся практик, понятий и традиций [18]. То, что в одном обществе расценивается как знак уважение, в другом с высокой долей вероятности встанет в один ряд с противоправным подношением.

В-третьих, получаемые материальные и/или нематериальные выгоды также настолько обширны, что сложно четко их разграничить и сгруппировать. Выгоды порой принимают самые причудливые и неожиданные формы, которые, тем не менее, не перестают быть противоправными в контексте определения коррупции.

Анализ подходов к измерению уровня коррупции показывает их общность в части использования опросного метода исследования. Другими словами, доминирующей методологией в измерении коррупции на сегодняшний день является субъективная оценка, восприятие различными группами (населением, бизнесом, местными и внешними экспертами и т.д.). Любые доступные статистические данные не могут считаться достаточно надежными, в связи со скрытым характером феномена, а также невозможность унификации таких данных в разных странах.

1.2 Международные исследования коррупции в сфере образования

Коррупция, как явление современности, влияет на множество аспектов жизнедеятельности, в том числе экономическую и социальную сферу любого государства. О негативном влиянии коррупции в последние десятилетия сказано немало, и в большинстве своем исследователи сходятся во мнении о том, что она препятствует экономическому росту, ведет к несправедливому распределению ресурсов, оттоку квалифицированной рабочей силы и талантливой молодежи, снижает инвестиционную привлекательность [19, 20, 21, 22, 23].

Ряд работ политологов и социологов, специалистов в сфере государственного управления также посвящен исследованию коррупции в образовании. Однако их относительно немного, в особенности тех, которые всесторонне и систематически рассматривают различные аспекты коррупции, существующие в образовании. Коррупция в сфере образования стала предметной областью исследований только в последние 2-3 десятилетия.

Риск возникновения коррупции в образовании обусловлен размерами государственного образовательного бюджета и числом вовлеченных субъектов, что, несомненно, влечет за собой многочисленные сделки между должностными лицами и теми, кто стремится получить образование [24]. В отличие от политической и экономической коррупции, являющейся проблемой любого государства, системная коррупция в сфере образования имеет тенденцию возникать в развивающихся странах с низким уровнем дохода. В странах постсоветского пространства в начале 90-х годов социальная трансформация и ослабление государственного контроля способствовали распространению коррупционных практик, в том числе в сфере образования [25]. Именно отсутствие должных механизмов контроля, подотчетности и борьбы с коррупционными проявлениями способствуют терпимости к коррупции в сфере образования. Если пострадавшее от коррупции лицо или свидетель коррупционной сделки (к примеру, студент) не уверен в должной защите государством своих прав, он не склонен сообщать о совершенном или готовящемся акте коррупции, равно как не будет стремиться сменить учебное заведение, поскольку средние коррупционные издержки в разных ВУЗах примерно равны [26].

Дамм (2016) в изучении участников коррупционных отношений в сфере образования выделяет субъектов активного и пассивного подкупа. К первой категории относятся обучающиеся, студенты. Ко второй категории – руководители образовательных учреждений, педагогические и научные работники и т.д. [27].

Исследования учебных заведений постсоветских, восточно-европейских стран и ряда других развивающихся государств показало, что коррупция ставит

под угрозой качество обучения, мотивацию учащихся, снижает конкурентоспособность дипломов в мировой академической среде [28, 29, 30]. Коррупция, несомненно, влияет на доступ школьников к обучению, о чем свидетельствуют результаты эмпирических исследований с высокой статистической значимостью [31]. Социальные последствия коррупции в системе образования, по отдельным оценкам, более существенны, нежели в бизнесе или политике. В стенах коррумпированного учреждения образования происходит отбор будущих руководителей страны, для которых несправедливость и необъективность становятся нормой жизни [32]. Молодые люди, воспитанные в коррупционной среде и являющиеся свидетелями подобных фактов среди преподавателей и студентов, становятся склонными к коррупционным поступкам в более позднем возрасте [33]. Коррумпированность сферы образования и принятие молодежью такой ситуации как нормы, в свою очередь, порождает формирование так называемой элиты во властных структурах, контролирующей отрасль. Определенные группы людей наделяются большими возможностями в плане получения престижного образования, доступом к руководящим должностям и в последующем приходят на смену предыдущим коррупционерам в управление государством [34]. Данное явление можно охарактеризовать как механизм воспроизводства власти.

Рассматривая факторы, способствующие развитию системной коррупции в образовательном процессе, можно отметить субъективность и неконтролируемость оценок, выставляемых преподавателями обучающимся [35]. На сегодняшний день в российских школах и ВУЗах принятие подарков родителями за устройство детей в более престижные школы стало распространенной практикой [36], которая имеет серьезные социально-экономические последствия. Исследуя явление коррупции в образовании на примере российских ВУЗов, Юхачев (2008) отмечал, что взяточничество характерно для дисциплин высокого спроса, а также при получении аккредитации университетов на преподавание таких программ, где существуют возможности совершения коррупционных действий [37].

Коррупция является серьезной проблемой и в среде послевузовского образования бывших постсоветских стран, в магистратуре и докторантуре. Не секрет, что получение научной степени стало популярным среди политиков, крупных государственных чиновников и представителей общественности. При этом, обладая значительными связями и финансовыми возможностями, данные представители «псевдонауки» охотно прибегают к легким способам получения желанной степени. К примеру, коммерческий рынок Украины насчитывает 46 зарегистрированных организаций, предлагающих написание диссертаций на заказ [38]. Средняя стоимость написания магистерской или докторской диссертации частным учреждением в Алжире составляет от 420 до 1670 долларов США, о чем было заявлено координатором Национального совета преподавателей высших учебных заведений [39]. Подобные практики наносят серьезный ущерб академической системе стран, подрывают доверие к системе образования со стороны мирового сообщества. Transparency International при

оценке онлайн-фабрик дипломов и аккредитаций указывает на 3,7 миллиона студентов, вовлеченных в данный процесс [40].

Помимо взяток в денежной и натуральной форме, в сфере образования коррупция принимает и другие уникальные формы, связанные с нарушением профессиональной этики, а именно – необъективное оценивание по принципам социального класса, личных предпочтений, понуждение учащихся к приобретению определенных авторских материалов, использование собственности ВУЗа в личных целях. [41]. Исследователями отмечаются и другие формы коррупции в образовании, включая выплату заработной платы «мертвым душам», нерациональное использование средств, выделяемым на научные исследования, подделка дипломов и т.д. [42]. Наряду с этим, взятки все-же остаются главной формой коррупции в образовании, включая взяточничество, связанное с хищением средств, растратой, мошенничеством [43].

Немало исследователей, поднимая проблематику коррупции в сфере образования, указывают на такое ее разлагающее последствие, как «сексуальная коррупция» [40]. Практика оказания сексуальных услуг преподавателям за более высокие баллы, лояльность при сдаче экзаменов и зачетов, может носить как принудительный, так и добровольный характер. Вопрос сексуальной эксплуатации вызывает глубокую озабоченность с точки зрения этики.

Международный взгляд на коррупцию в сфере образования раскрывает ее возможные формы, исследует последствия для экономики, этики, социальной сферы, репутации академической среды. Несмотря на то, что вопрос начал серьезно рассматриваться научным сообществом относительно недавно, имеется достаточная исследовательская база для использования в работе правительствами, организациями разных стран, адаптируя их к местным условиям.

Одной из международных организаций, уделяющих большое значение методологической поддержке правительств разных стран в вопросе противодействия коррупции, является ООН в лице Управления по наркотикам и преступности. Экспертами организации в 2017 году был разработан ряд модулей по вопросам противодействия коррупции, одним из которых является Модуль 9 Коррупция в сфере образования [44]. Документ представляет собой методическое пособие для академической среды, призванное помочь преподавателям в проведении обучения, внедрения в образовательные программы антикоррупционного компонента. Модуль 9 включает обсуждение актуальных вопросов, предложения по структуре занятий, методике оценки, упражнения, а также перечень рекомендуемых ресурсов и литературы, находящихся в свободном доступе.

Говоря о правовом аспекте противодействия коррупции в сфере образования, необходимо отметить законодательство Российской Федерации. Нормами Федерального Закона Российской Федерации «Об образовании» предусмотрено понятие конфликта интересов педагогического работника,

ситуации, когда у преподавателя возникает личная заинтересованность в получении материальной или нематериальной выгоды, способных повлиять на качество исполнения им профессиональных обязанностей [45]. Статьей 45 вышеуказанного закона предусмотрен порядок защиты обучающихся и их родителей в случае возникновения конфликта интересов, путем создания комиссии по урегулированию споров. Деятельность подобных комиссий, как один из инструментов предотвращения коррупции в системе образования, тем не менее не показал своей эффективности в российских условиях в связи с необходимостью субъективной оценки ситуации [46]. Другим документом рекомендательного характера, разработанным уполномоченным органом в сфере образования Российской Федерации, является Модельный кодекс профессиональной этики педагогических работников, где, помимо поведенческих и этических норм, определены стандарты внешнего вида педагогов [47].

Подобные этические кодексы педагогических работников довольно распространены в мире (к примеру, Австралия, Австрия, Индия, Канада, Китай, Литва, Непал, Шотландия) [48], они используются в качестве профессиональных стандартов и достаточно эффективны в плане саморегулирования, учитывая то, что их нарушение является основанием для принятия соответствующих мер воздействия. Федеральным законом Австрии предусмотрен ряд ограничений антикоррупционного характера для учителей и руководителей образовательных организаций в части возникновения конфликта интересов, принятия подарков [47].

Одной из наиболее продвинутых стран в части внедрения в образовательный процесс антикоррупционной компоненты, является Италия. Правительство страны таким образом формирует антикоррупционное правосознание как студентов, так и преподавателей [49].

Другим интересным подходом к борьбе с коррупцией среди учителей является введение запрета на репетиторство в ряде стран мира. К примеру, в Южной Корее и Кении. Однако, как отмечается, данные инициативы не имели успеха в связи тем, что преподавателям не была предоставлена соответствующая компенсация за упущенную выгоду [31].

В целом, обобщая международные исследования коррупции в сфере образования, можно отметить следующее:

- Коррупция в образовании имеет множество форм, в том числе экономических и не экономических.

- Формы коррупции, возникающие в обществах, зависят от политического контекста, спроса на образование, этнической и религиозной среды и других факторов, в связи с чем, бороться с ней можно лишь при условии полного понимания таких факторов.

- Образование, как фактор повышения моральных качеств и регулирования общественного поведения, через коррупцию перестает выполнять свою функцию, тем самым, мультиплицируя негативное влияние.

- Коррупция в сфере образования возникает на фоне уязвимости отдельных категорий граждан, незащищенности государством. Все это провоцирует коррупционное поведение в стремлении за социальное продвижение, превосходство над конкурентами.

- Коррупция в образовании наиболее характерна и разрушительна для стран с низким уровнем социально-экономического развития, обществ на ранней стадии своего развития.

- Когда коррупция в образовании приобретает системный характер, она становится ожидаемым поведением (нормой). В этом случае бороться с ней можно лишь радикальными преобразованиями в общества, что требует серьезной политической воли, экономических и других рычагов воздействия на поведение людей.

2. Коррупция в Республике Казахстан

2.1 Правовые основы системы противодействия коррупции в Республике Казахстан

В рамках данного магистерского проекта мы подробно изучили действующее законодательство Республики Казахстан в сфере противодействия коррупции для лучшего понимания его сути, базовых принципов.

Понимая важность эффективной антикоррупционной политики с точки зрения привлечения внешних инвестиций, развития экономики страны, Республика Казахстан активно сотрудничает по вопросам борьбы с коррупцией на международном уровне (Рисунок 1).

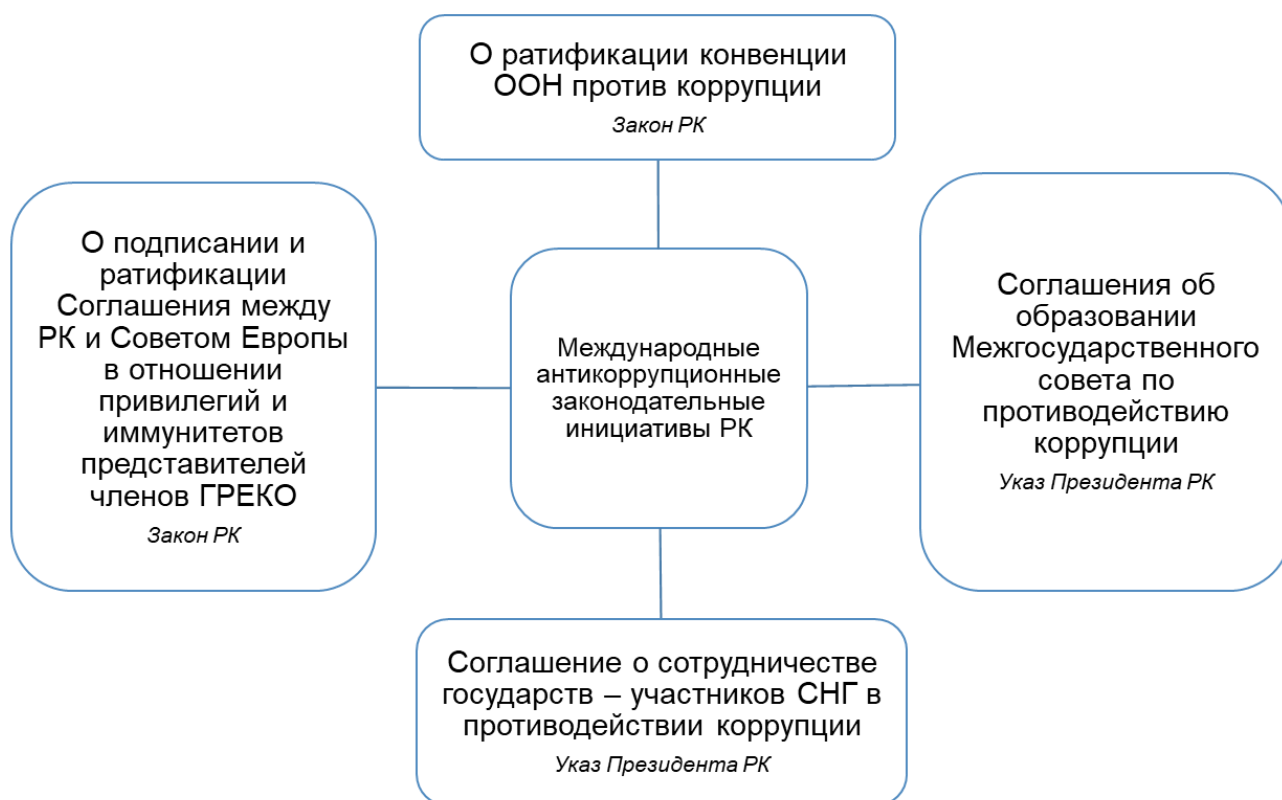


Рисунок 1. Законодательство Республики Казахстан по вопросам международного сотрудничества в антикоррупционной сфере

К сожалению, даже членство в международных организациях и наличие ратифицированного участия в различных международных соглашениях по вопросам противодействия коррупции не гарантирует, к примеру, выдачи беглых коррупционеров и украденных ими активов на родину. Скрывающиеся от правосудия лица под предлогом политического преследования могут спокойно уклоняться от уголовной ответственности [50].

Наряду с этим, несомненным преимуществом международного сотрудничества Казахстана является обмен практическим опытом в сфере противодействия коррупции, получение независимых оценок и рекомендаций по улучшению данной работы. Это, в свою очередь, положительно влияет на оценку страны в глазах мирового сообщества, делает ее более привлекательной для иностранного инвестирования, повышает рейтинги финансовых организаций, в целом способствует улучшению имиджа и росту экономического потенциала.

Говоря о современном этапе развития антикоррупционного законодательства, необходимо отметить его идеологическую основу, которой стала принятая в 2012 году Стратегия «Казахстан-2050» [51]. Документ был инициативой по поддержке курса Первого Президента Страны Назарбаева Н.А. и стал продолжением первой стратегической доктрины страны – «Казахстан-2030», которая, как было заявлено Главой государства, выполнена досрочно. Если в стратегии «Казахстан-2030» не находится упоминания о важности антикоррупционной политики, то в обновленном стратегическом документе коррупция охарактеризована как явление, которое «подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности» [52].

Другим важным документом в сфере противодействия коррупции до 2021 года была Антикоррупционная стратегия Казахстана на 2015-2025 годы [53]. Ключевым моментом в разработке антикоррупционной стратегии стал приоритет не на борьбу с последствиями коррупции, а на ее предупреждение (превентивные меры).

В 2015 году на смену ранее действовавшего Закона РК «О борьбе с коррупцией» пришел Закон РК «О противодействии коррупции». Как видим из самого названия данного акта, на первое место в антикоррупционной политики ставится вопросам противодействия, а не борьбе с коррупцией. Таким образом, в понятийный аппарат введено понятие «противодействие коррупции», которое есть *«...деятельность субъектов противодействия коррупции в пределах своих полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по формированию антикоррупционной культуры в обществе, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, а также по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, и устранению их последствий...»* [54]. Данная дефиниция, впрочем, была подвергнута критике в части ее тавтологии, размытости, невозможности отделить предупреждение коррупции от выявления, расследования, пресечения коррупционных правонарушений и устранения их последствий [55]. Наряду с этим, Закон РК «О противодействии коррупции» можно назвать серьезным шагом в правовом регулировании коррупции. Его важнейшими нововведениями стали новые формы противодействия коррупции, включая проведение антикоррупционного мониторинга, предотвращение конфликта интересов, формирование антикоррупционной культуры. Были четко разграничены коррупционные правонарушения.

Другим, не менее важным законом, способствовавшим повышению эффективности противодействия коррупции в государственном секторе, стал Закон РК «О государственной службе», где были определены условия внедрения принципов меритократии, карьерного роста, установлен ряд антикоррупционных требований и ограничений для госслужащих [56]. В частности, в обязанности чиновников вменено незамедлительное информирование вышестоящего руководства о планируемых или совершенных коррупционных правонарушениях (Статья 10). Для граждан, поступающих на государственную службу, введены обязательное декларирование, специальная проверка органов национальной безопасности (Статья 16). Предусмотрена дисциплинарная ответственность первых руководителей госорганов за совершение коррупционных правонарушений сотрудниками (Статья 43) и политических государственных служащих за проступок, совершенный их непосредственными подчиненными (Статья 60). Как предполагалось, последнее требование, связанное с отставкой политических служащих в случае коррупции со стороны подчиненного, будет иметь эффект с точки зрения мотивации высокопоставленных чиновников пресекать любые неправомерные действия своих сотрудников. Однако, на наш взгляд, данная мера недостаточно эффективна, поскольку, согласно нормам данной статьи, решение об отставке чиновника принимается лицом, его назначившим (имеющим право такого назначения) и не является окончательным и безоговорочным.

В целом, для снижения уровня коррупционных рисков в деятельности государственных органов исполнительной, судебной власти, в правоохранительных органах до 2018 года был проведен значительный объем работы по принятию и пересмотру подзаконных НПА и внутренних актов, регулирующих процессы отбора, прохождения службы, карьерного продвижения. Целью данной работы является не только снижение коррупционных проявлений в рамках принятия кадровых решений, но и в целом, формирование более профессионального и честного аппарата.

К числу других НПА, внесших существенный вклад в развитие антикоррупционной политики Республики Казахстан, необходимо отнести законы «Об общественных советах», «О доступе к информации», а также Правила служебной этики государственных служащих. Был внедрен институт уполномоченных по этике, что позволило вывести на новый уровень вопросы формирования морально-нравственного облика госслужащих. Усиление роли общественности в противодействии коррупции, повышения ответственности и подотчетности государственных служащих было начато еще в 1997 году, когда был создан Высший дисциплинарный совет страны, во исполнение которого позднее были созданы региональные дисциплинарные советы во всех акиматах [57]. В 2005 году функции данных советов были переданы территориальным подразделениям Агентства по делам государственной службы [58]. Тем самым, противодействие коррупции из плоскости только уголовного применения переместилось в дисциплинарное и административное правовое поле.

Очередным этапом преобразований стал 2022 год, когда после известных январских событий, одной из причин которых стала коррупция на самом высоком уровне, президент страны Токаев К.К. обозначил новое направление политики – обеспечение благополучия граждан и повышение качества жизни [59]. Глава государства обратил внимание на повсеместность распространения коррупции и в феврале 2022 года своим указом утвердил Концепцию антикоррупционной политики на 2022-2026 годы [60]. Вышеуказанная концепция, наряду с основными направлениями антикоррупционной политики страны, определяет целевые индикаторы и мероприятия для их достижения и выполнения поставленных задач.

Таким образом, можно резюмировать, что на сегодняшний день основополагающими НПА, регламентирующими антикоррупционную деятельность в Республике Казахстан являются:

- Концепция антикоррупционной политики на 2022-2026 годы;
- Закон «О противодействии коррупции»;
- Закон «О государственной службе»;
- Закон «Об общественных советах»;
- Закон «О доступе к информации»;
- Правила служебной этики государственных служащих.

Стоит отметить, что в вышеуказанных законодательных актах Республики Казахстан вопросы коррупции в сфере образования, как и в любой другой сфере, отдельно не регламентируются. Наряду с этим, вопросы противодействия коррупции в образовании регулируются рядом отдельных документов.

Так, действует Антикоррупционный стандарт Министерства образования и науки Республики Казахстан, направленный на соблюдение в обособленной сфере законности, транспарантности, этичности, недопущения конфликта интересов, обеспечение защиты прав физических и юридических лиц от коррупционных проявлений [61]. Собственные антикоррупционные стандарты на сегодняшний день действуют практически в каждом учреждении образования Республики Казахстан, основными принципами их являются соблюдение академической честности, организация антикоррупционного комплаенса, обеспечение открытости и прозрачности.

В целях оценки эффективности действующих антикоррупционных НПА в Республике Казахстан в среднесрочной перспективе, мы применили технику SWOT-анализа (Рисунок 2).

Таблица 3 - SWOT-анализ законодательства Республики Казахстан в сфере противодействия коррупции

Strengths	Weaknesses
<p>S1 Наличие специального закона о противодействии коррупции и других нормативных правовых актов, регулирующих антикоррупционную деятельность;</p> <p>S2 Сформулированный понятийный аппарат;</p> <p>S3 Наличие достижимых целевых индикаторов;</p> <p>S4 Различные виды ответственности за коррупционные правонарушения (уголовная, административная, дисциплинарная);</p> <p>S5 Наличие законодательных ограничений для должностных лиц</p>	<p>W1 Недостаток стимулов для сотрудничества населения с антикоррупционными органами по противодействию коррупции;</p> <p>W2 Недостаточная ответственность политических госслужащих за коррупцию непосредственных подчиненных;</p> <p>W3 Отсутствие норм, позволяющих в полной мере контролировать общественности и СМИ расходы государственных должностных лиц;</p> <p>W4 Слабая система вовлечения максимального числа стейкхолдеров в работу по противодействию коррупции</p>
Opportunities	Threats
<p>O1 Дальнейшее совершенствование антикоррупционного законодательства на основе международного опыта;</p> <p>O2 Реформирование действующей антикоррупционной нормативной правовой базы с учетом национальных интересов и особенностей</p> <p>O3 Применение новых технологий, позволяющих более эффективно вести превентивную борьбу с коррупцией</p>	<p>T1 Сопротивление законодательным новеллам со стороны отдельных государственных органов и должностных лиц государственного и квазигосударственного секторов;</p> <p>T2 Недостаток финансирования для реализации антикоррупционных мер</p> <p>T3 Появление новых технологий и инструментов, которые могут использоваться в коррупционной деятельности</p>

Сильные стороны:

S1 Как было сказано ранее, в Республике Казахстан принят действует закон о противодействии коррупции, определяющий принципы и методы борьбы с коррупцией в стране. Он играет важную координирующую роль. Кроме этого, принят ряд других законодательных актов антикоррупционной направленности.

S2 Сформулированный понятийный аппарат является основой в управлении любой деятельностью [62]. Определенность и конкретность позволяет повысить эффективность выполнения задач за счет формулирования более четких, понятных и выполнимых инструкций. В казахстанских НПА сформулированы такие ключевые понятия, как «коррупция», «противодействие коррупции», «должностное лицо», «конфликт интересов», «коррупционное правонарушение и т.д.».

S3 Наличие достижимых целевых индикаторов обеспечивает измеримые цели. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан

утверждает конечные числовые значения по достижению страной ИВК Transparency International, индекса эффективности государственного управления Всемирного Банка и т.д.

S4 Различные виды ответственности за коррупционные правонарушения (уголовная, административная, дисциплинарная) предусматривают соответствующие виды наказаний не только для злостных коррупционеров и взяточников, но и для должностных лиц, совершающих коррупционные правонарушения или поступки, дискредитирующие государственную службу;

S5 Наличие законодательных ограничений антикоррупционного характера для должностных лиц является мировой практикой и основой в превенции коррупции. Данные ограничения призваны не допустить совершения должностными лицами действий, связанных с возможностью использования полномочий, которыми они наделены. К числу таковых, как сильных сторон казахстанского законодательства, можно считать запреты на занятие определенными видами деятельности, недопустимость возникновения конфликта интересов и др.

Слабые стороны

W1 В Республике Казахстан приняты специальные правила поощрению лиц, сообщивших о коррупционном правонарушении, согласно которым предусмотрены различные виды денежных вознаграждений (от 30 до 4 тысяч МРП) [63]. Однако на сегодняшний день эмпирических данных, подтверждающих эффективности данной меры не существует. Фактически, граждане не склонны к подобным действиям в связи с традиционно негативным отношением к осведомителям, сложившимся еще со времен советской эпохи. Кроме того, для получения вознаграждения необходимо, чтобы сообщение о совершенном коррупционном правонарушении было впоследствии подтверждено надлежащим образом. На фоне общего недоверия правоохранительным и судебным органам это, на наш взгляд, является еще одной причиной не сообщать о фактах коррупции.

W2 Недостаточная ответственность политических госслужащих за коррупцию непосредственных подчиненных, как мы отметили ранее, заключается в том, что решение об отставке такого должностного лица принимается вышестоящим руководителем, имеющим право его назначения. Другими словами, норма не является обязательной к исполнению, а соответствующее наказание – неотвратимым.

W3 На сегодняшний день нормы, позволяющие контролировать общественности и СМИ расходы государственных должностных лиц, в казахстанском антикоррупционном и налоговом законодательстве. Единственной действующей нормой является обязанность государственных служащих и их супругов отражать отдельные виды расходов и источники их покрытия в ежегодной декларации о доходах и имуществе. При этом данные не являются общедоступными.

W4 Подробный анализ системы вовлечения максимального числа стейкхолдеров в работу по противодействию коррупции в Республике Казахстан проведен в разделе 2.3 настоящей главы.

Возможности

O1 Использование положительного международного опыта является одним из основных принципов совершенствования антикоррупционного законодательства. На текущий момент в мире накоплен достаточный опыт в данной сфере в разных странах. Одними из наиболее успешных примеров являются Сингапур, Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Южная Корея [64], чьи практики могут быть успешно применены и адаптированы под казахстанские условия. Другим источником законодательных новелл являются рекомендации международных организаций и проектов по вопросам противодействия коррупции, в которых участвует Республика Казахстан (ООН, ГРЕКО и т.д.).

O2 Реформирование действующей антикоррупционной нормативной правовой базы с учетом национальных интересов и особенностей, на наш взгляд, должно стать одним из важнейших направлений работы правительства и уполномоченного государственного органа. Не существует уникального рецепта против коррупции, который можно было бы с успехом применять по шаблону. То, что работает в одной стране, с большой долей вероятности не будет иметь успеха в другой. Если рассматривать благополучные с точки зрения восприятия коррупции страны, то каждая из них достигала цели по-своему. Культурный, традиционный и геополитический «бэкграунд» имеет важное значение и видится наиболее перспективным при должном научном подходе к разработке антикоррупционных мер в Республике Казахстан.

O3 Новые технологии, инновации, при условии их гармоничного внедрения в законодательство, способны значительно повысить эффективность антикоррупционной работы. К числу таковых можно отнести цифровизацию, использование больших данных, что позволяет автоматизировать процессы, осуществлять превентивный мониторинг социальных сетей, прогнозировать коррупционные риски, повышать осведомленность общественности, усилить подотчетность, продвигать этические принципы через онлайн-дискуссии и т.д. [65].

Угрозы

T1 Сопротивление законодательным новеллам со стороны отдельных государственных органов и должностных лиц государственного и квазигосударственного секторов – одна из самых реальных угроз, с которыми сталкивается любая антикоррупционная реформа. Субъекты коррупционных правонарушений при переходе к любой новой бизнес-модели рискуют потерять клиентскую базу, особенно если речь идет о повышении прозрачности бизнес-процессов [66]. Именно с этим можно в какой-то мере связать затянувшиеся процессы оцифровки земельных участков и создания единого кадастра недвижимости в Республике Казахстан.

Т2 Антикоррупционная политика, как и любая другая инициатива, требует финансового обеспечения. Недостаток финансирования для реализации антикоррупционных мер является внешней угрозой, которая может возникнуть как из-за сокращения бюджетных расходов, вызванного мировой геополитической ситуацией, так коррупцией в стране.

Т3 Появление новых технологий и инструментов, которые могут использоваться в коррупционной деятельности, является еще одной серьезной угрозой. В условиях изменяющегося мира, стремительного научно-технического прогресса и его внедрения в систему государственного управления, многие из традиционных превентивных мер могут просто не сработать. К примеру, криптовалюты – позволяют коррупционерам обмениваться средствами без участия банков, что затрудняет возможность отслеживать транзакции. Социальные сети также активно помогают в установлении связей, договоренностей, планировании операций. Система блокчейн, машинное обучение и искусственный интеллект, кэшбеки и прочие программы лояльности – все это потенциальные помощники для «продвинутых» в цифровом плане коррупционеров.

Таким образом, анализ антикоррупционного законодательства Республики Казахстан показал его достаточную зрелость, развитость и широкий охват сфер деятельности. SWOT-анализ показал наличие сильных и слабых сторон, равно как возможностей и угроз. На наш взгляд, объективным недостатком казахстанской нормативной правовой базы является недостаточное вовлечение общественности и других стейкхолдеров в процессы превенции коррупции.

2.2 Коррупция в сфере образования Республики Казахстан на примере г. Астаны

Коррупция в системе образования Республики Казахстан была и продолжает оставаться актуальной проблемой, от дошкольного до послевузовского уровня. Проведенный в 2018 году Общественным Фондом «Transparency Kazakhstan» опрос граждан показал, что среди респондентов, дававших взятки, 23% приходится на содействие в трудоустройстве в системе образования, 17% - за устройство ребенка в детский сад [67]. В связи с высокой коррумпированностью, отрасль высшего образования была подвергнута анализу в рамках четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, по результатам которого дан ряд рекомендаций, в частности, по внедрению принципов академической честности, антикоррупционных модулей в образовательные программы [68].

Понимая серьезность проблемы коррупции в образовании, Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции на протяжении последних лет активно сотрудничает с профильным министерством по созданию антикоррупционной образовательной среды.

Так, в результате данного сотрудничества реализован ряд антикоррупционных инициатив:

- Утверждено Методическое руководство по внедрению принципов академической честности в ВУЗах;
- Разработан сборник дидактических игр для детских садов в целях воспитания добропорядочности у младшего поколения;
- Антикоррупционный компонент включен в учебные программы для учащихся начального школьного звена (1-4 классы).

Выработан ряд рекомендаций по практической реализации данных инициатив, в т.ч. по внедрению антикоррупционного стандарта 37001 [69].

Наряду с этим, факты коррупции в образовании говорят о необходимости усиления данной работы, в том числе внедрения кардинальных новых, более эффективных инструментов превенции.

Так, согласно результатам антикоррупционного мониторинга сферы образования, проведенного в 2021 году Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции, только одна треть респондентов заявила об отсутствии коррупции в сфере образования, или 28,9%. При этом низкий, средний, или высокий уровень отметили 34,1%, 20,9% и 7,7% опрошенных соответственно.

Далее, 14,9% респондентов сошлись во мнении, что сфера образования – одна из сфер, наиболее подверженных коррупции в Казахстане.

Причинами, подталкивающими граждан к предложению взятки в сфере образования, были выделены:

- отсутствие альтернативных способов для решения проблемы (35,3%);
- желание добиться благосклонности, более качественной оценки работы (23,4%).

Интересным результатом исследования также стало то, что больше половины опрошенных респондентов (работники системы образования), или 50,2%, согласились с утверждением, что на хорошую работу в государственные органы можно устроиться только по личным связям [70].

Приостановление лицензий десяти казахстанских ВУЗов в 2019 году и еще четырех – в 2020 году стало закономерным итогом возможных коррупционных махинаций при осуществлении как хозяйственной, так и научно-исследовательской деятельности [71].

Город Астана, столица Республики Казахстан, является сосредоточением учреждений образования различного уровня. Соответственно, здесь возникают высокие коррупционные риски в рассматриваемой сфере. После города Алматы, согласно данным Бюро национальной статистики, г.Астана находится на 2 месте по количеству ВУЗов (15 на начало 2021-2022 учебного года). В данных ВУЗах обучается 62 788 студентов, или 11% от общего числа студентов по Республике Казахстан.

В г.Астане действует 15 организаций послевузовского образования с численностью магистрантов – 6,5 тысяч, слушателей резидентуры – 1,5 тысячи, докторантов – 1,8 тысяч.

Объем оказанных услуг по объектам образования всех видов г.Астаны по итогам 2022 года (Таблица 3) составляет порядка 145 млрд. тенге с учетом всех источников (бюджет, население, предприятия).

Таблица 4 - Объем оказанных услуг в сфере образования по г.Астане за 2022 год

Оказано услуг в сфере образования	в том числе за счет средств, тыс. тенге		
	бюджета	населения	предприятий
Всего	104 987 250	28 380 858	11 567 284
<i>в том числе:</i>			
Услуги в области дошкольного воспитания и обучения	9 550 761	4 758 663	5 573
Услуги в области начального образования	732 607	1 787 706	46 060
Услуги в области основного и общего среднего образования	38 283 437	8 823 225	216 023
Услуги в области технического и профессионального среднего образования	4 275 389	975 044	8 471
Услуги в области послесреднего образования	63 109	19 496	800
Услуги в области высшего образования	38 807 578	8 035 359	664 098
Услуги в области спортивного образования и образования специалистов организации досуга	2 069 356	189 477	60 722
Услуги в области образования в сфере культуры	1 410 818	479 831	16 118
Услуги школ подготовки водителей	-	6 672	886
Услуги в области образования прочего не включенные в другие группировки	8 007 457	2 209 521	7 000 362
Услуги образовательные вспомогательные	1 786 737	1 095 866	3 548 171
Примечание - Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан			

Распространенные факторы коррупционных рисков в отрасли образования г.Астаны, с которыми сталкиваются граждане, отражены в Таблице 4.

Таблица 4 - Факторы, способствующие коррупционным рискам в системе образования Республики Казахстан

Факторы	Примеры (пояснение)
Несовершенство НПА в сфере образования	Дискреционные полномочия, возникающие в результате оказания государственных услуг в сфере семьи и детей, в частности постановку на учет лиц, желающих усыновить детей
Несовершенство подзаконных правовых актов	Возможности для совершения коррупционных действий возникают в ходе реализации услуги по выдаче решения органа опеки и попечительства об учете мнения ребенка, достигшего десятилетнего возраста
Нарушения при оказании государственных услуг	В частности, имеют место нарушения при реализации Правил распределения мест в общежитиях (неправомерный запрос документов от заявителя, бюрократизация отдельных процедур).
Нарушения в сфере государственных закупок	Превалируют случаи незаконного извлечения дохода должностными лицами при объявлении конкурса на государственные закупки методом из одного источника
Примечание - Департамент Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции по городу Астане. Антикоррупционный мониторинг в сфере образования 2021 год	

В связи со значительным бюджетом, наличием достаточных полномочий и подведомственных организаций, высокие коррупционные риски возникают на уровне управлений образования при акиматах областей, городов республиканского значения и столицы. Так, в числе руководителей управлений образования, изобличенных в хищении бюджетных средств при приобретении компьютерной техники, вошли представители четырех регионов, включая г.Астану [69].

По итогам внешнего анализа коррупционных рисков в управлении образования г.Астаны за 2021 год, проанализирован ряд кейсов, которые можно поделить на следующие группы:

1) Размещение государственного образовательного заказа

В 2020 году были выявлены факты подделки санитарного эпидемиологического заключения, прилагаемых к заявкам ТОО «Sattilik 2020» и ТОО «Nur-Sat-MM 2020» для участия в конкурсе. При этом, бездействие должностных лиц позволило недобросовестным поставщикам получить бюджетные средства.

2) Разработка и аренда информационной системы

Управлением образования г.Астаны в период с 2018 по 2022 годы многократно проводились закупки на разработку электронной системы распределения дошкольных мест. Несмотря на освоение бюджетных средств, система не была разработана, в результате в последующем заключались

договора на аренду соответствующей платформы у разных компаний, в том числе из одного источника, как у обладателей права интеллектуальной собственности.

3) Государственный социальный заказ

Договор по оказанию услуги для проведения реабилитационных мероприятий лицам, имеющим инвалидность, в 2021 году был заключен с ОФ «Солнечный мир», заключен способом из одного источника без конкурса. В целом исполнение социального заказа данным юридическим лицом остается под вопросом в связи с отсутствием налаженной системы мониторинга, оценки эффективности реализации. Это создает предпосылки для формального исполнения социального заказа.

4) Обеспечение обучающихся учебными материалами и учебно-методическими комплексами

Ситуация усложняется нестабильностью политики профильного министерства в отношении этапов закупа, что приводит к неэффективному планированию и использованию бюджетных средств.

5) Организация питания обучающихся

В 2020 году по проводимым конкурсам в результате рассмотрения жалоб департаментом внутреннего государственного аудита г.Астаны из 49 конкурсов было отменено 11, в связи с необоснованным признанием победителями компаний ТОО «Үміт-НТ», ТОО «Социум Пит», ИП «Нуржанова А.К.», ТОО «Соотечественники». Причиной послужил неправильный подсчет баллов в пользу вышеуказанных поставщиков, что позволило им стать победителями конкурса.

6) Государственные закупки

Данная категория является особенно обширной, поскольку включает в том числе закупки подведомственных организаций. Многочисленные нарушения при проведении государственных закупок свидетельствуют о высокой вероятности совершения скрытых коррупционных правонарушений. В отчете указывается на факты неправомерного определения закупа при изготовлении стендов и выставочных материалов, приобретении услуг call-центра, культурных мероприятий. Практикуется дробление лотов, закупа товара как работы (игрушек), закуп товаров единым лотом по завышенной цене и т.д.

Таким образом, сфера образования демонстрирует высокие коррупционные риски, связанные не только с процессом получения образования, но и при освоении бюджетных средств, оказании государственных услуг и реализации политики на центральном и местном уровне государственного управления.

Заключение

3.1 Общие выводы по исследованию

Первое. Исходя из результатов международных исследований коррупции в образовании, коррупция в сфере образования принимает различные формы, как экономические, так и неэкономические. Формы коррупции в обществах зависят от политического контекста, спроса на образование, этнических и религиозных факторов. Образование играет роль в повышении моральных стандартов и регулировании общественного поведения. Однако, коррупция в образовании меняет эту функцию на обратное и приводит к увеличению негативных последствий. Наиболее уязвимыми к коррупции в образовании являются отдельные категории граждан, которые не защищены государством. Они становятся объектом коррупционного поведения, стараясь обеспечить себе социальное продвижение и превосходство над конкурентами.

Второе. Антикоррупционное законодательство Республики Казахстан, несмотря на достаточную развитость и зрелость, имеет слабые стороны и угрозы, которые препятствуют и в перспективе будут оказывать сопротивление антикоррупционным реформам. Недостатками являются слабое вовлечение стейкхолдеров, низкий уровень ответственности должностных лиц, отсутствие должного контроля со стороны общественности и СМИ. Угрозами, которые не способно предотвратить текущее казахстанское законодательство, является появление новых возможностей для совершения коррупционных действий, основанных на новых технологиях, цифровизации. Другим, не менее серьезным фактором является сопротивление со стороны заинтересованных должностных лиц, в том числе формирующих политику в сфере образования.

Третье.

Коррупция в сфере образования Республики Казахстан охватывает два основных направления: образовательный процесс и реализация государственной политики в сфере образования.

В образовательном процессе взятки являются распространенной практикой как среди преподавателей для продвижения своей научной деятельности, присвоения научного звания, трудоустройства, так и среди студентов – для получения более высоких отметок, общего покровительства. В системе государственных органов, координирующих и реализующих политику образования, коррупционная составляющая присутствует практически во всех направлениях деятельности – от распределения мест в детских садах и школах, до растраты денежных средств при осуществлении государственных закупок.

Учитывая масштабы явления коррупции в сфере образования и имеющиеся возможности для совершения коррупционных правонарушений, необходимо реформирование действующей системы образования, внедрения более действенных антикоррупционных механизмов в ее функционирование. В обратном случае любые реформы не найдут эффективного претворения в жизнь и отечественное образование в ближайшей перспективе рискует потерять свой авторитет в глазах казахстанского и международного сообщества.

3.2. Предложения по совершенствованию антикоррупционной политики в сфере образования

Международным институтом планирования образования в 2005 году в рамках специального исследовательского проекта был выдвинут ряд стратегических направлений по управлению сектором образования, в целях повышения его подотчетности и прозрачности. А именно – совершенствование систем регулирования, укрепление управленческого персонала, поощрение ответственности за процесс управления [31]. Рассматривая сегодняшние реалии системы образования в Республике Казахстан, можно согласиться, что все данные механизмы являются актуальными с точки зрения их совершенствования. Наряду с этим, при выработке рекомендаций в рамках данного магистерского проекта, мы учли и другие факторы, характерные для казахстанских условий и присущие местной системе образования.

На основании вышеизложенного, ниже сформулированы предложения по совершенствованию антикоррупционной политики в сфере образования.

1) Введение системы финансового мотивирования педагогических работников в зависимости от ряда критериев.

Такая система может основываться на следующих критериях:

- Качество обучения учеников (в том числе результаты экзаменов).
- Участие в научно-исследовательской работе (количество научных публикаций, проведение и организация научных исследований, участие в конференциях и т.д.).
- Дополнительная работа (в том числе участие в олимпиадах, наставничество, организация внеурочной деятельности для учеников и т.д.).
- Стаж работы (в том числе опыт работы за рубежом).

Дополнительно, можно увеличивать зарплату учителям, работающим в сельской местности, так как это позволит улучшить образовательный процесс в регионах, где нет достаточной квалифицированной рабочей силы.

2) Внесение изменений в Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции».

На сегодняшний день казахстанское антикоррупционное законодательство не включает педагогических работников в категорию субъектов коррупционных правонарушений. В связи с этим, не предусмотрены антикоррупционные ограничения для учителей и преподавателей, как, к примеру, для государственных служащих и руководителей предприятий квазигосударственного сектора.

В этой связи, предлагается ввести в понятийный аппарат Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» работников государственных учреждений. Соответственно, в Статье 12 вышеуказанного закона в составе антикоррупционных ограничений предусмотреть ряд ограничений для работников государственных учреждений, включая педагогов:

- Запрет на принятие подарков и других материальных благ от учеников и родителей.

- Введение ответственности за получение взятки или неправомерное использование своего положения в образовательном учреждении.
- Обязательное проведение антикоррупционных тренингов и семинаров для всех педагогических работников и учителей.
- Создание специальной комиссии по проверке коррупционных нарушений в образовательном учреждении.
- Введение механизмов контроля за выделением средств на закупку оборудования и других материальных ресурсов в образовательном учреждении.
- Обязательная отчетность перед обществом о направлении выделенных средств и работы, проведенной в образовательном учреждении.

3) Внедрение мер по недопущению использования обучающимися на всех уровнях образования посредников при подготовке проектных работ.

Предлагаемый перечень мер включает:

- Организацию семинаров по этике и академической честности для студентов.
- Создание комиссии по борьбе с использованием услуг «помогаек» и посредников по написанию дипломных, магистерских работ и диссертаций.
- Стимулирование студентов к самостоятельной работе, предоставляя им дополнительную поддержку и ресурсы (библиотека, консультации с научными руководителями).
- Ведение мониторинга ситуации на рынке услуг по написанию дипломных, магистерских работ и диссертаций и принятие мер по закрытию нелегальных посреднических компаний (предусмотреть на законодательном уровне).
- Разработка и внедрение системы наказаний за использование услуг посредников по написанию дипломных, магистерских работ и диссертаций.

4) Внедрение обязательных требований для учреждений образования по формированию педагогической этики

Первым шагом в данном направлении стало принятие в 2020 году Правил педагогической этики. Наряду с принятым в 2019 году Законом Республики Казахстан «О статусе педагога», определены не только этические стандарты работников образования, но и их права, социальные гарантии. На законодательном уровне созданы предпосылки для формирования педагога как эталона безупречной репутации, носителя высших моральных ценностей и профессиональных качеств.

Следующим шагом может стать внедрение обязательных мероприятий для учреждений образования:

- Обучение правилам этики: регулярное проведение тренингов и семинаров, посвященных правилам этики и профессиональной ответственности.
- Создание условий (материальная и ресурсная база, удобный график работы), препятствующих качественной педагогической и научной деятельности и тем самым создающих условия для нарушения этики.

- Оценка этических ситуаций: разработка четкого руководства по оценке разных ситуаций (case study) в помощь при оценке действий педагогически работников и для практического использования педагогами.

- Обратная связь педагогическим работникам по результатам их работы с точки зрения этики и профессиональной ответственности.

5) Внедрение цифровых механизмов контроля движения бюджетных средств в сфере образования.

Контроль должен осуществляться не только по факту освоения выделенных средств, но и раньше, на стадии формирования бюджета. На сегодняшний день общественности доступна информация постфактум. Значительные объемы финансирования, закладываемые на строительство и оснащение объектов образования, зачастую не обоснованы и не согласованы с местным сообществом, заинтересованными стейкхолдерами. Совершенствование механизмов контроля общественностью бюджетных расходов на образование необходимо осуществлять с учетом использования цифровых технологий.

- Создание онлайн-платформы, где любой гражданин сможет узнать общую сумму бюджетных расходов на образование, а также детальную информацию о конкретных проектах и программных мероприятиях на уровне региона, города и учебного заведения.

- Регулярное проведение открытых публичных обсуждений на вопросы, связанные с расходами бюджета на образование. Обсуждения можно проводить как офлайн, так и онлайн, чтобы охватить максимальное число людей и включить в процесс обратной связи.

- Разработка мобильного приложения, которое будет позволять гражданам контролировать расходы на образование. В приложении можно будет отслеживать финансовые отчеты школ и вузов, подписаться на уведомления о новых расходах в выбранных учебных заведениях, а также подавать жалобы и предложения.

- Создание независимой экспертной группы из представителей профессиональных сообществ, гражданских организаций, СМИ и академических кругов, которой будет поручено проведение анализа эффективности бюджетных расходов на образование и предоставление рекомендаций по их оптимизации. Результаты работы экспертной группы должны быть опубликованы и использованы при разработке будущих бюджетов на образование.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 ООН. Доклад по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). 2007. URL: <https://news.un.org/en/story/2007/06/221322>
- 2 ООН. Цели в области устойчивого развития. Цель 4. Образование: почему это важно URL: https://www.un.org/ru/development/devagenda/pdf/Russian_Why_it_matters_Goal_4_Education.pdf. Дата обращения: 03.06.2023 г.
- 3 United Nations Development Programme: Education Index 2022. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index>. Дата обращения: 03.06.2023 г.
- 4 ЮНЕСКО. Всемирный доклад по мониторингу образования 2021 год. URL: <https://ru.unesco.org/gem-report/Eurasia2021inclusion>. Дата обращения: 03.06.2023 г.
- 5 Gupta, A. (2000). Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *Politics and the State in India*, 331-78
- 6 Andreski, S. (1968). The African predicament. A study in the Pathology of modernization. London: Micheal Joseph Quoted in Joseph R. State Governance and insecurity in Africa. *Democracy and Development. Journal of West African*
- 7 McMullan, M. 1961. "A Theory of Corruption." *Sociological Review* 9(2): 181-201
- 8 Bayley, D. H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *Western political quarterly*, 19(4), 719-732
- 9 Robin, T. (1990). *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 11, 34-35
- 10 Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>. Дата обращения: 03.06.2023 г.
- 11 Группа государств по борьбе с коррупцией ГРЕКО. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Страсбург, 4 ноября 1999 года
- 12 Организация Объединенных Наций. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года
- 13 Крылова, Ю.В. Основные подходы к измерению и оценке коррупции: аналитический обзор / Вестник Санкт-Петербургского университета / Серия 5, выпуск 2, 2012г. – Стр. 41-55
- 14 Political Risk Services Group. URL: <https://www.prsgroup.com/explore-our-products/icrg/>. Дата обращения: 03.06.2023 г.
- 15 Нисневич Ю.А., Шухова А.А., Стукал Д.К. Методологические проблемы измерения коррупции // *Общественные науки и современность*. 2016. №3. С. 149-162
- 16 Anastasiia Shukhova, Yulii Nisnevich Measurement of validity of corruption indices (January 18, 2017). Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP 42/PS/2017

17 Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

18 Gardiner, J. (2017). Defining corruption. In *Political Corruption* (pp. 25-40). Routledge

19 Odo, L. U. (2015). The impact and consequences of corruption on the Nigerian society and economy. *AFRREV IJAH: An International Journal of Arts and Humanities*, 4(1), 177-190

20 Igiebor, G. S. O. (2019). Political corruption in Nigeria: Implications for economic development in the fourth republic. *Journal of Developing Societies*, 35(4), 493-513

21 Tanzi, V. and H. Davoodi (2001), "Corruption, Growth, and Public Finances". In: *Political Economy of Corruption*, ed. By A.K. Jain (London: Routledge): 89-110

22 Basem Elmukhtar Ertimi, Mohamed Ali Saeh. The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy // *International Journal of Economics and Finance* – 2015

23 Pellegrini, L. and R. Gerlagh (2004), "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels", *Kyklos*, Vol. 57 (3): 429-456

24 Hallak, J., & Poisson, M. (2001). Ethics and corruption in education. Paris: iiep-Unesco

25 Heyneman, S. P., Anderson, K. H., & Nuraliyeva, N. (2008). The cost of corruption in higher education. *Comparative Education Review*, 52(1), 1–25

26 Sabic-El-Rayess, A. (2011). Powerful friends: Educational corruption and elite creation in post-war Bosnia and Herzegovina <<http://www.amrasabicearayess.com/wp-content/uploads/2016/03/>. Дата обращения: 03.06.2023 г. Sabic-El-Rayess-Scholar-Research-Brief-on-Corruption-and-Elites.pdf>. Research Brief. International Research and Exchanges Board

27 Дамм, И. А. (2016). Коррупция в сфере образования: понятие, характерные черты, формы и виды. *Russian Journal of Economics and Law*, (4 (40)), 5-17.

28 Osipian, A. L. (2012). Loyalty as rent: Corruption and politicization of Russian universities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32, 153–167

29 Sabic-El-Rayess, A. (2013). When corruption gets in the way: Befriending diaspora and EU-nionizing Bosnia's higher education <<https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/ETICO000495.pdf>>. Дата обращения: 03.06.2023 г. *European Education*, 45(2), 6–27

30 Silova, I., Johnson, M. S., & Heyneman, S. P. (2007). Education and the crisis of social cohesion in Azerbaijan and Central Asia. *Comparative Education Review*, 51(2), 159–180

31 Hallak, J., & Poisson, M. (2005). Ethics and corruption in education: an overview. *Journal of education for international development*, 1(1), 1-3.

32 Noah, H. J., & Eckstein, M. A. (2001). *Fraud and education: The worm in the apple*. Rowman & Littlefield.

33 Liu, Q., & Peng, Y. (2015). Determinants of willingness to bribe: Micro evidence from the educational sector in China. *Jahrbucher fur Nationalokonomie und Statistik*, 235(2), 168–183

34 Sabic-El-Rayess, A. (2016a). Merit matters: Student perceptions of faculty quality and reward. *International Journal of Educational Development*, 47, 1–19.

35 Chapman, D. W., & Lindner, S. (2016). Degrees of integrity: The threat of corruption in higher education. *Studies in Higher Education*, 41(2), 247–268

36 Habibov, N., & Cheung, A. (2016). The impact of unofficial out-of-pocket payments on satisfaction with education in post-Soviet countries. *International Journal of Educational Development*, 49, 70–79

37 Юхачев, С. П. (2008). Коррупция в системе образования: типология и последствия. *Социально-экономические явления и процессы*, (3), 110-113.

38 Апарат Осипян (2019 г.). Появление и увеличение числа диссертаций, написанных «литературными рабами». *University World News*, 27 июля. URL: <http://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190722132702600>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

39 Вагди Савахел (2019 г.). Ученые призывают к более активным действиям в отношении фабрик диссертаций. *University World News*, 22 июля. URL: <http://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190722084402994>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

40 Transparency International. *Global Corruption Report: Education*. URL: <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-report-education>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

41 Heyneman, S. P. (2020). Corruption in the education sector. In A. Graycar (Ed.), *Handbook on corruption, ethics, and integrity in public administration* (pp. 129–138). New York, NY: Macmillan

42 Heyneman, S. P. (2014). How corruption puts higher education at risk. *International Higher Education*, 75, 3–5

43 Julián, M., & Bonavia, T. (2020b). Understanding unethical behaviors at the university level: A multiple regression analysis. *Ethics & Behavior*, 1–13

44 Управление ООН по наркотикам и преступности. Инструменты управления знаниями для ученых и профессионалов. Серия модулей по противодействию коррупции. URL: <https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-> [Corruption Module 9 Corruption in Education RU.pdf](https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption%20Module%209%20Corruption%20in%20Education%20RU.pdf). Дата обращения: 03.06.2023 г.

45 Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902389617>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

46 Плюгина, И. В. (2016). Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования. *Журнал российского права*, (12 (240)), 123-133.

47 Терешкова, В. В. (2015). Сравнительный анализ успешных практик противодействия коррупции в сфере школьного образования в зарубежных странах. *Russian Journal of Economics and Law*, (1 (33)), 262-271.

48 Зыкова, П. В. К вопросу о зарубежном опыте противодействия коррупции в сфере образования / П. В. Зыкова. - Текст: непосредственный // Молодой ученый. - 2019. - № 24 (262). - С. 196-197.

49 Шеремета, В. И., & Стеценко, И. А. (2021). Опыт зарубежных государств по противодействию коррупции в системе образования. *Моя профессиональная карьера*, 1(22), 243-246.

50 Жиентаева, Ж. К. (2015). Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией. *Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан*, (1 (37)), 144-148

51 Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан - 2030 Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_. Дата обращения: 03.06.2023 г.

52 Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

53 Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

54 Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

55 Кукеев, А. К. (2020). Правовое регулирование уголовной политики противодействия коррупции в Республике Казахстан. *Уголовная политика и правоприменительная практика*. Стр. 282-287

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

57 Указ Президента Республики Казахстан от 21 октября 1997 г. №3705

58 Указ Президента Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года №1550 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц»

59 Выступление Главы государства К.К. Токаева на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан «Уроки «трагического января»: единство общества – гарантия независимости» от 11 января 2022 года

60 Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802 «Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан»

61 Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 7 февраля 2017 года № 52 «Об утверждении Антикоррупционного стандарта Министерства образования и науки Республики Казахстан»

62 Кириллов, А. В. (2013). Уточнение понятийного аппарата в интересах повышения эффективности управления. Экономика и управление, (10 (96)), 55-59

63 Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1131 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции»

64 Нелезенко, Н. П. (2013). Анализ международного опыта предотвращения и борьбы с коррупцией. Вестник государственного и муниципального управления, (4), 186-191

65 Расулев, А., & Исмоилов, Б. (2020). Организационно-правовые аспекты применения цифровых технологий в противодействии коррупции: зарубежный опыт правоприменительной практики. Общество и инновации, 1(2), 300-320

66 Синяк, Н. Г., Мороз, В. В., & Смагулова, З. К. (2023). Институты платформенной экономики и проблемы ее применения в Республике Беларусь. Endless light in science, (январь), 247-256

67 Transparency Kazakhstan. (2018) Доклад о противодействии коррупции в Казахстане (взгляд гражданского общества). URL: <http://tikazakhstan.org/wp-content/uploads/2018/05/Alternativnyj-doklad-po-borbe-s-korruptsiej-Transparensi-Kazahstan.pdf>. Дата обращения: 03.06.2023 г.

68 Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран восточной Европы и Центральной Азии. Антикоррупционные реформы в Казахстане. Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

69 Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции. Национальный доклад по противодействию коррупции за 2021 год

70 Социологическое измерение коррупции: методология исследования и отношение общества к результатам исследований / Коллектив авторов. Под общей редакцией Садвокасовой А.К. – Астана: Академия государственного управления при Президенте РК, 2017. – 168 с.

71 Каирбекова, А. Меры по противодействию коррупции в системе образования в Республике Казахстан. Society. Trust. Risks, 115.