

Кімге: ҚР сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігіне

Автор: Сұлтан Алмас Ардақұлы «Қаражал қаласының тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығы, жолаушылар көлігі, автомобиль жолдары және тұрғын үй инспекциясы бөлімі» ММ бас маманы

Күні: 21.04.2025 ж

Аналитикалық жазба

Тақырыбы: Қазақстандағы мемлекеттік қызметтегі жемқорлықтың алдын алу және жою туралы

Кілт сөздер: Жемқорлық, қаражат, мемлекеттік қызмет

Кіріспе

Қазақстан үшін сыбайлас жемқорлықты жеңу – мемлекеттік саясаттың басты басымдықтарының бірі болып табылады. Мемлекеттік қызметтегі жемқорлық қоғамның дамуына тосқауыл қойып, экономикалық өсімді тежейді, халықтың билікке деген сенімін әлсіретеді. Сондықтан елімізде жемқорлыққа қарсы кешенді шаралар қабылданып, оның алдын алу және жою бағытында заңнамалық және институционалдық реформалар жүргізілуде. Төменде Қазақстандағы мемлекеттік қызмет саласындағы жемқорлықтың негізгі түрлері мен салдарлары, қолданыстағы заңдар мен саясаттар, жемқорлық деңгейінің қазіргі статистикасы, проблема туындататын факторлар мен басқару жүйесіндегі әлсіз тұстар, сондай-ақ халықаралық тиімді тәжірибелер мен Қазақстан жағдайына бейімделген ұсыныстар талданады.

Негізгі бөлім

Сыбайлас жемқорлықтың мемлекеттік қызметтегі түрлері және әлеуметтік-экономикалық салдары.

Жемқорлықтың көрініс формалары. Мемлекеттік қызметтегі жемқорлық әртүрлі түрлерде көрініс табады. Зерттеулер Қазақстанда **ірі (жоғары деңгейдегі) сыбайлас жемқорлық, туыстық-бағналастыққа негізделген жемқорлық (непотизм) және күнделікті тұрмыстық (әкімшілік) жемқорлық** сияқты барлық түрлері бар екенін. Ірі деңгейдегі жемқорлыққа жоғары лауазымды тұлғалардың мемлекеттік ресурстарды жеке пайдасына жымқыруы, заңдарды өз мүддесіне сай бұрмалауы және шешім қабылдау процесіне заңсыз ықпал етуі жатады. **Непотизм** – мемлекеттік қызметке қабылдау немесе мемлекеттік тапсырыстарды бөлу кезінде туыстық немесе жеке таныстық қағидаларын басшылыққа алу, яғни кадрларды меритократия принципін айналып өтіп, «өз адамын» орналастыру.[1]

Ал **тұрмыстық (ұсақ) жемқорлық** дегеніміз – қарапайым азаматтардың күнделікті мемлекеттік қызмет алуда пара беру, қызмет көрсету үшін бейресми сыйақы жасау сияқты жағдайлары. Мысалы, рұқсат құжаттарын алу, анықтамалар алу, жол полициясы мен жергілікті басқару органдары қызметкерлеріне ұсақ пара беру фактілері тұрмыстық сыбайлас жемқорлыққа тән.

Жемқорлықтың әлеуметтік-экономикалық салдары. Сыбайлас жемқорлық мемлекеттік басқарудың тиімділігін құлдыратып қана қоймай, елдің жалпы қауіпсіздігі мен дамуына үлкен қатер төндіреді. Жемқорлықтың кесірінен **әлеуметтік-экономикалық даму қарқыны баяулайды**, экономикада **өсу қарқыны нашарлайды**, бәсекеге қабілетті бизнестің қалыптасу тетіктері бұзылады, шетелдік инвесторлар үшін тартымдылық төмендейді. Инфляция мен шығындар өсіп, еңбек өнімділігі кемиді, мемлекеттік қаражат пен ресурстар тиімсіз бөлініп жұмсалады. **Әлеуметтік салада** жемқорлықтың зардабынан білім беру және денсаулық сақтау қызметтерінің сапасы төмендейді, қоғамда мүліктік теңсіздік күшейіп, бай мен кедей арасы алшақтайды. Әлеуметтік әділетсіздік пен шиеленіс ұлғайып, азаматтардың тең мүмкіндіктері жойылады. Ұйымдасқан қылмыс өрістеп, жалпы қоғамдық тәртіпке қауіп төнеді.

Ресми статистика және деректер. Қазақстанның құқық қорғау органдары жыл сайын жемқорлық құқықбұзушылықтары бойынша статистикалық есеп жүргізеді. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызметтің мәліметінше, **2024 жылы 521 жемқорлық RELATED қылмыс** тіркеліп, ол бойынша **257 лауазымды тұлғаның** заң бұзғаны әшкереленген (оның ішінде 141-і – жоғары лауазымды басшылар. Тергеу нәтижесінде сол жылы **366 қылмыстық іс** сотқа жолданған. Бұл сандар жемқорлық фактілерінің анықталып, тиісті құқықтық жауапкершілікке тартылып жатқанын көрсетеді. Сонымен бірге мемлекет жемқорлық жолымен алынған кірістерді қайтару бағытында да жұмыс істеуде – 2022 жылдан бері мемлекет қазынасына **1,13 триллион теңге** көлемінде заңсыз шығарылған активтер мен қаражат қайтарылды. Тек 2025 жылдың алғашқы тоқсанында бюджеттік қаражаттың мақсатты жұмсалудың бақылау нәтижесінде **21,2 млрд теңгенің** ұрлануының алдын алу мүмкін болды.[2]

Жемқорлық жайлаған салалар. Қазақстан азаматтары көбінесе қай салаларда жемқорлықты жиі кездестіреді? Сыбайлас жемқорлыққа қарсы агенттіктің «*Ашық диалог*» порталы арқылы келіп түскен шағымдарын талдау нәтижесі бірнеше жыл бойы шағымдар бірдей мемлекеттік қызмет салаларына тиесілі екенін көрсетті. Атап айтқанда, **мемлекеттік ауруханалар мен клиникалар, полиция органдары, жер қатынастары бөлімдері, «Азаматтарға арналған үкімет» халыққа қызмет көрсету орталықтары**, сондай-ақ **мемлекеттік балабақшалар мен ЖОО-лар** – ең жемқорлыққа бейім мекемелер тізімінде тұр. Бұл мекемелерде азаматтар пара беру, қызметті созбалау, заңсыз ақшалай

алымдар сияқты жағдайларға жиі тап болады деген сөз. Талдау көрсеткендей, осы салалардағы сыбайлас жемқорлықтың басты себептері – әкімшілік рәсімдердің күрделілігі мен мөлдір еместігі, артық бюрократиялық кедергілер және бақылаудың жеткіліксіздігі.

Мысалы, медицина және білім беру саласында қаржының ашық жұмсалмауы, полицияда айыппұлдарды «жоғалтып жіберу» немесе жол ережесін бұзуды «жабу» үшін пара алу жағдайлары бұрын жиі кездескен. Дегенмен, соңғы жылдары бірқатар реформалар нәтижесінде «*Адалдық алаңы*» жобасы аясында көптеген front-office форматындағы халыққа қызмет көрсету орталықтары ашылып, тұрмыстық жемқорлық азаюда. 2022 жылы жүргізілген «*Аманат*» партиясының сауалнамасы қарапайым халықтың жемқорлыққа төзімсіздігі артқанын және көпшіліктің пара беруге дайын еместігін көрсетті. Бұл – оң өзгерістің нышаны.

Жемқорлықты тудыратын факторлар, басқару жүйесінің әлсіз тұстары және шенеуніктердің жауапкершілігі

Қазақстандағы сыбайлас жемқорлықтың сақталып отырғанының негізгі себептері мен оны тудыратын жүйелік факторларды бірнеше топқа бөліп қарастыруға болады:

Әлеуметтік-этикалық және жеке факторлар. Жемқорлықты тек жүйе кінәлі деп қарастыру толық емес, оны жасайтын – жеке адамдар. Сарапшылардың пайымынша, **қызметкерлердің білім деңгейінің, құқықтық сауатының және этикалық ұстанымдарының төмен болуы** да жемқорлыққа итермелейді. Мемлекеттік қызметшілердің кейбірі қызметке орналасқанда сыбайлас жемқорлыққа қарсы арнайы оқытудан өтпеген, этикалық нормаларды жете түсінбеген болуы мүмкін. Сондай-ақ қоғамда ұзақ жылдар бойы қалыптасқан **«бармақ басты, көз қысты»** сияқты төзімділік мәдениеті де рөл ойнайды – яғни жұрт жемқорлықты қалыпты құбылыс деп қабылдап, оған қарсы шықпай келген. Бұдан бөлек, жеке мінездемелік факторлар – **парақорлыққа деген ашкөздік пен жеке баюға ұмтылыс** – жемқорлықтың моральдық-этикалық себебі. Республикалық басылымдарда жарық көрген сараптамалық материалдарда шенеуніктердің жемқорлыққа баруының басты себептерінің бірі **қызметкердің жеке басының қамын мемлекеттің мүддесінен жоғары қоюы**, қызметтік әдептілігінің жетіспеуі екендігі аталды. Кейбір лауазымды тұлғалар заң бұзушылықтарға **немқұрайлылықпен қарауы**, жазаланбай қалу мүмкіндігіне сенуі де жиі байқалған жағдай. Сонымен бірге, мемлекеттің төмен буындарында еңбек ететін қызметкерлердің материалдық жағдайының нашарлығы да (жалақысының аздығы) тұрмыстық жемқорлыққа себеп болуы мүмкін деген пікір бар. Өмірлік қиындықтар, әлеуметтік мәселелер қысым көрсеткенде, тұрақсыз еңбекақы алатын қызметкер пара алу жолына түсуі ықтимал. Әрине, бұл еш ақтау бола алмайды, бірақ фактор ретінде ескеру керек. Осылайша, жемқорлықты туындататын адами факторлар – **білім-сананың төмендігі, құқықтық нигилизм, жемқорлыққа төзімділік және жеке ашкөздік** деп түйіндеуге болады.

Жауапкершілік пен жазаның бұлтартпастығы мәселесі. Жемқорлықпен тиімді күресу үшін ең басты шарттардың бірі – **жауапкершіліктің бұлтартпастығы**, яғни жемқорлық жасаған қандай да бір тұлға жазадан құтылмайтынына нақты сенім орнату. Қазақстанда соңғы жылдары көптеген шенеуніктер сотталып, жазаланып жатыр, дегенмен қоғамда жоғары лауазымды адамдардың көбіне жауапкершіліктен сытылып кететіні туралы пікір қалыптасқан. Шынында да, **ірі деңгейдегі, саяси қызметтегі жемқорлық істері** сирек әшкере болып, көбіне тек қызметінен кеткен немесе көзден таса болған тұлғаларға ғана шара қолданылады деген сын бар. Freedom House ұйымының 2022 жылғы баяндамасында *«Қазақстанда жоғары шенді саяси және бизнес тұлғаларды қылмыстық қудалау өте сирек және көбіне биліктің көңілінен шықпай қалған адамдарға ғана бағытталады»* деп атап өтілген. Бұл – құқық қорғау жүйесінде **таңдамалылық** бар екенінің, толық тәуелсіз еместігінің белгісі. Мемлекеттік органдар ішінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүргізетін құрылымдардың өз тәуелсіздігінің шектеулігі (мысалы, тек атқарушы билікке бағыныштылығы) кейде үлкен істерді тергеуде қолбайлау болуы мүмкін. **Басшылардың жауапкершілігі және ішкі бақылау.** Жемқорлыққа қарсы саясаттағы бір өзекті мәселе – мекеме басшыларының қарамағындағы қызметкерлердің жемқорлық әрекеттері үшін жауапкершілігі. 2015 жылдан бері қолданыстағы *«өкілеттік институт»* талабы бойынша, егер мекеме қызметкері жемқорлықпен ұсталса, оның тікелей басшысы отставкаға өтініш беруі тиіс (саяси қызметшілерге қатысты норма). Алайда бұл норманың іс жүзінде орындалуы бастапқыда мардымсыз болды. Тек соңғы жылдары бұл талап күшейіп, мысалы, **2022 жылы** осы негізде орталық және жергілікті атқарушы органдардың **6 саяси қызметкерінің отставкасы қабылданды**, сондай-ақ 200-ден астам мемлекеттік қызметші тәртіптік жазаға тартылды. Бұл бастықтарды қол астындағы жемқорлық үшін жауапкершілік алуға мәжбүрлеу арқылы ішкі бақылауды күшейтуді көздейді. Дегенмен, әлі де көптеген жағдайларда жетекшілер түрлі себептермен отставкаға кетпей, жауапкершіліктен жалтарады.[3]

Халықаралық тәжірибе

Жемқорлықты тиімді төмендете алған елдердің тәжірибесі Қазақстан үшін құнды үлгі бола алады. Әсіресе **Сингапур, Швеция және Грузия** мемлекеттері жемқорлыққа қарсы күресте елеулі жетістіктерге жетіп, әлемде мойындалған модельдер қалыптастырған. Төменде осы елдердің негізгі тәсілдері мен тәжірибелерінің шолуы берілген.

Сингапурдың қатаң әрі кешенді моделі. Сингапур бүгінгі күні әлемдегі ең таза мемлекеттердің бірі ретінде танымал: 2022 жылы бұл ел **83 ұпаймен** (100 мүмкіндіктен) **180 елдің ішінде 5-орынды** иеленген. Азия-Тынық мұхит аймағында Сингапур ұзақ жылдар бойы сыбайлас жемқорлық ең төмен ел болып келді. Мұндай нәтижеге жету оңай болған жоқ – Сингапур да 1960 жылдарға дейін жемқорлық деңгейі жоғары

елдердің қатарында болған. Алайда, премьер-министр Ли Куан Юдің басшылығымен үкімет түбегейлі және саяси ерік-жігерге негізделген реформалар жасады. **1960 жылы «Prevention of Corruption Act» заңын қабылдап, дербес Жемқорлықты тергеу бюросы (CPIB)** құрылды. Бұл органға жоғары өкілеттік беріліп, кез келген деңгейдегі шенеунікті тергеуге мүмкіндік жасалды. **Саяси жігер және жазаның қатал да бұлтартпас болуы** – Сингапур моделінің өзегі. Елде парақорлықпен ұсталса, лауазымына, атағына қарамай ең ауыр жаза қолданылады, көп жағдайларда бас бостандығынан айыру және ірі көлемде айыппұл салынады. Жоғары лауазымды шенеуніктердің жемқорлығы әшкереленсе, қоғамдық резонанс тудырып, міндетті түрде жауапкершілікке тартылатыны бірнеше рет дәлелденген. 2022 жылғы халықтық пікір сұрауында сингапурлықтардың **96%-ы** өз еліндегі жемқорлыққа қарсы күресті тиімді деп бағалаған және оның негізгі себептері *«саяси басшылықтың жігері, жемқорлыққа мүлдем төзбеу мәдениеті және жемқорлық үшін ауыр жаза қолдану»* деп көрсеткен. Бұдан бөлек, Сингапурда **меритократия принципі** қатаң сақталатын басқару жүйесі орнаған – мемлекеттік қызметшілер өте жоғары біліктілік талаптары арқылы іріктеледі және еңбекақысы бәсекеге қабілетті деңгейде болады. Мемлекеттік қызметтің тартымды және лайықты төленуі шенеуніктерді пара алудан тежейтін тағы бір фактор болды (әлемдік тәжірибеде жалақыны көтеру жемқорлықты азайтуға ықпал ететіндігі туралы пікір бар). Сонымен қатар, Сингапур барынша **цифрландырылған үкімет** құрып, мемлекеттік қызмет көрсетуде адами факторды минимумға түсірді – халықтың көпшілігі анықтама, өтініш, төлем сияқты операцияларды электронды жүйе арқылы орындайды, сол арқылы шенеунікпен тікелей байланыс азаяды. Нәтижесінде Сингапур моделі *«нөлдік төзім»* қағидатына, бұлтартпас жазаға және тиімді мемлекеттік басқаруға сүйене отырып, сыбайлас жемқорлықты үздіксіз төмен деңгейде ұстап келеді. Бұл елдің тәжірибесі жемқорлықпен күресте **саяси ерік, тәуелсіз және қуатты антикоррупциялық орган, қатал жаза және жоғары этикалық мәдениет** комбинациясының табыстылығын дәлелдейді.

Швецияның ашықтық және адалдыққа негізделген үлгісі. Скандинавия елдері дәстүрлі түрде әлемдегі ең таза басқару жүйелерімен әйгілі, оның ішінде Швеция үлгісі жемқорлықты жүйелі түрде тежеудің классикалық мысалы саналады. 2022 жылы Швеция Transparency International индексында **83 ұпай алып**, әлемде 5-орынды Сингапурмен бөлісті. Швеция жетістігінің басты құпиясы – **аса жоғары деңгейдегі ашықтық (transparency) және сөз бостандығы мен БАҚ тәуелсіздігі.** Швецияда **қоғамдық ақпаратқа қол жеткізу құқығы** конституциялық деңгейде бекітілген: тіпті әлемдегі ең алғашқы ақпаратқа еркін қол жеткізу туралы заң **1766 жылы Швецияда** қабылданғаны тарихтан белгілі. Бүгінде де бұл заң толық күшінде – кез келген азамат *кез келген мемлекеттік құжатты* сұратып, танысуына құқылы, мемлекеттік

органдардың ешқайсысы ақпарат беруден бас тарта алмайды. Осындай ультра-ашықтық жүйесі мемлекеттік аппаратты қоғамның жіті қадағалауында ұстайды. **Мемлекеттік қызметшілер мен саясаткерлердің есептілігі** Швецияда өте жоғары: лауазымды тұлғалар атқарған ресми іс-әрекеттері мен барлық кіріс көздері туралы мәліметтерді көпшілікке жария етуге міндетті. Мысалы, швед шенеуніктері қандай да бір қосымша табыс көздері немесе қызмет бабында алған сыйлықтары болса, оны ашық декларациялап, қоғамға қолжетімді дереккөздерде жариялайды. Тіпті министрлер мен депутаттардың, судьялардың **жалақы мөлшері** мен салық төлегені жөніндегі мәліметтер жыл сайын ашық ресурстарда жария болады. Жалпы, Швецияда *«қоғамда құпия нәрсе болмауы тиіс»* деген қағида ұстанылады – **барлық мемлекеттік деректер, реестрлер, тіпті азаматтардың салық декларацияларына дейін жұртқа қолжетімді**. Мысалы, *Taxeringskalendern* деген ресми басылым жыл сайын барлық швед азаматтарының төлеген салықтары және табыстары туралы ақпаратты жариялап отырады.[4]

Қорытынды

Қорыта келгенде, Қазақстандағы мемлекеттік қызмет саласындағы сыбайлас жемқорлық – елдің әлеуметтік-экономикалық дамуын тежеп отырған ең өзекті проблемалардың бірі. Жемқорлықтың түрлері тұрмыстық деңгейден бастап, жоғары басқарушы элитаға дейін ұшырасады, оның қоғамға келтіретін зардаптары орасан – экономика ресурсынан айырылады, халықтың билікке сенімі жоғалады, әлеуметтік әділетсіздік ұлғаяды. Мемлекет бұл кеселмен күресуге біраз жылдан бері күш салып келеді: арнайы заң қабылданып, институттар құрылды, стратегиялар жүзеге асуда. Соның нәтижесінде кейбір көрсеткіштерде ілгерілеу бар – мысалы, халықаралық индекстерде Қазақстанның рейтингі сәл жақсарды, құқық қорғау органдары жүздеген жемқорлық схемаларын әшкерелеп жатыр. Әлемдік табысты тәжірибе көрсеткендей, сыбайлас жемқорлықты жеңу үшін **саяси ерік-жігер, заңның үстемдігі, институционалдық тазалық және қоғамның кең қолдауы** қажет. Сингапурдың немесе Скандинавия елдерінің үлгісі болсын, барлығында осы ортақ шарттар орындалған. Президент Қасым-Жомарт Тоқаев өз Жолдауларында *«Жемқорлық – қоғамның жауы, оны түбегейлі жою – басты мақсатымыз»* деп бірнеше рет айқындады және осы бағытта жаңа реформаларға бастамашылық етуде. Ендігі міндет – бұл саяси ерік-жігерді нақты іс-шаралармен, заңнамалық және ұйымдық реформалармен бекіту. Жоғарыда ұсынылған қадамдар (меритократия орнату, цифрландыруды тереңдету, қоғамдық бақылауды кеңейту, тәуелсіз мониторингті күшейту т.б.) кешенді түрде жүзеге асса, Қазақстанда жемқорлық деңгейін айтарлықтай төмендетуге барлық мүмкіндік бар. Әсіресе, қоғамның қолдауы мен қатысуы шешуші рөл атқарады – *«жұмыла көтерген жүк жеңіл»* демекші, мемлекеттік аппарат

пен азаматтық қоғам бірлесе әрекет етсе ғана нәтижеге жете аламыз. **Сыбайлас жемқорлыққа мүлдем төзбеушілік** – әрбір азаматтың өмірлік қағидасына айналған кезде, ал мемлекеттік жүйе барынша **ашық және әділ** жұмыс істеген кезде, Қазақстанның тұрақты және әділетті дамуына жол ашылады. Бұл – қол жететін мақсат. Осы жолда барлық мемлекеттік органдардың, бизнес пен қоғамның күш-жігерін біріктіру – уақыт талабы. Ендеше, адалдық, ашықтық және әділдік қағидаттарын ту ете отырып, жемқорлықсыз жарқын болашақ жолында табанды күресті жалғастыру – баршамыздың ортақ парызымыз.

Пайдаланылған дереккөздер:

1. Egemen Qazaqstan газеті, «Жемқорлық – ашкөздік көрінісі» мақаласы (2022) – Егемен Қазақстан газетінің сараптамалық мақаласы ar.egemen.kz
2. ҚР Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің 2025 ж. 10 сәуірдегі баспасөз хабары (Kazinform) – Агенттік жұмысының нәтижелері және CPI индексі туралы kazinform.com
3. Transparency International, Жемқорлықты қабылдау индексі (CPI) 2022 және 2024 жылғы деректер kazinform.com.
4. ҚР 2022–2026 жылдарға арналған Сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат тұжырымдамасы – халықаралық тәжірибе және цифрландырудың маңызы жөніндегі талдаулар gov.kz.