



Посольство  
Великобритании  
Астана

Посольство  
Великобритании в Казахстане



Агентство  
Республики Казахстан  
по делам  
государственной службы  
и противодействию коррупции



Комитет  
уголовно-исполнительной  
системы Министерства  
внутренних дел  
Республики Казахстан



Общественный совет  
по вопросам деятельности  
органов внутренних дел



Общественный совет  
по вопросам деятельности  
органов внутренних дел

# ПОДОТЧЕТНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ПОСРЕДСТВОМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Астана 2018

**Подотчетность и борьба с коррупцией в правоохранительных органах посредством общественного контроля**

*Данная публикация подготовлена национальным экспертом Penal Reform International (Международная тюремная реформа) в Центральной Азии Мирошниченко И.О. в рамках реализации проекта «Развитие отчетности центральных и региональных органов власти и благого управления в правоохранительной системе для борьбы с коррупцией в Казахстане», реализуемого при поддержке Посольства Великобритании в Астане.*

*Содержание публикации не обязательно отражает точку зрения Penal Reform International и организации-донора. Ответственность за содержание несет автор.*

*Международная тюремная реформа (PRI) является независимой неправительственной организацией, которая разрабатывает и продвигает справедливые, эффективные и соразмерные предложения в целях решения проблем уголовного правосудия во всем мире.*

Астана, 2018 год

**Penal Reform International  
(Международная тюремная реформа)**

Головной Офис  
1 Ardleigh Road, Лондон N1 4HS  
Великобритания  
Телефон: +44 (0) 207 923 0946  
Email: [info@penalreform.org](mailto:info@penalreform.org)  
Twitter: @PenalReformInt

**Penal Reform International  
(Международная тюремная реформа)**

офис в Центральной Азии  
мкр. Караоткел,  
ул. Шарбакколь, 2, дом 6/5, офис 2,  
г. Астана, Республика Казахстан  
Телефон: +7 7172 798 884  
Email: [pricentralasia@penalreform.org](mailto:pricentralasia@penalreform.org)  
Twitter: @AstanaPRI

[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

© Международная тюремная реформа, 2018

*Международная тюремная реформа (PRI) является независимой неправительственной организацией, которая разрабатывает и пропагандирует справедливые, эффективные и соразмерные ответы на проблемы уголовного правосудия во всем мире.*

*Мы продвигаем альтернативы тюремному заключению, которые поддерживают реинтеграцию правонарушителей, а также содействуют праву задержанных на справедливое и гуманное обращение. Мы проводим кампанию по предупреждению пыток и отмене смертной казни, наша работа нацелена на то, чтобы обеспечить справедливое и гуманное обращение с детьми и женщинами в системе уголовного правосудия.*

*Для получения наших ежемесячных электронных бюллетеней необходимо подписаться на сайте: [www.penalreform.org/keep-informed](http://www.penalreform.org/keep-informed)*

## ВВЕДЕНИЕ

В своей работе я хочу определить шаги по искоренению коррупции в пенитенциарной системе Республики Казахстан. Эти шаги не излечат полностью систему от коррупции, но могут стать первыми в этом направлении. Необходимо продолжать работу, тщательно изучить и создать условия для перемен. Обсудить эти шаги в рабочих группах, дополнить недостающими и принять конкретные меры по их реализации.

Коррупция, как социальное явление, продолжает существовать в настоящее время практически во всех странах мира независимо от форм правления, в том числе в Казахстане, различаясь лишь размерами. В любом государстве коррупция подрывает его устои, замедляет развитие экономики и порождает вседозволенность, отталкивает инвестиции.

Отрицательно воздействуя на политические и общественные институты демократического государства, она представляет собой серьезную угрозу будущему развитию страны. Борьба с коррупцией определена в качестве одного из основных приоритетов государственной политики Казахстана. В Законе РК «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> от 18 ноября 2015 года говорится:

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

Ратификация Казахстаном в 2008 году Конвенции ООН против коррупции<sup>2</sup> подтверждает намерения Казахстана следовать политике противодействия коррупции. В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» в числе семи принципов стратегии определено вести бескомпромиссную борьбу с коррупцией. Особая роль в этом отведена вопросам совершенствования антикоррупционного законодательства, концептуальная основа которого заложена в новой Антикоррупционной стратегии страны до 2025 года. Ее приоритетными задачами определены:

- противодействие коррупции в сфере государственной службы;
- внедрение института общественного контроля;
- противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах;
- предупреждение коррупции в судах и правоохранительных органах;
- формирование антикоррупционной культуры;
- развитие международного сотрудничества.

В этих целях разработаны и внедрены антикоррупционные нормативно-правовые документы. В стране, приняты Законы РК «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>, «О государственной службе»<sup>4</sup>, «Об общественных советах»<sup>5</sup>, внедрен Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан<sup>6</sup>. Создано и действует Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции<sup>7</sup>, которое является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сфере государственной службы, оценку и государственный контроль за качеством оказания государственных услуг, а также в пределах, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, руководство и межотраслевую координацию по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений.

1 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33478302](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302) Законе РК «О противодействии коррупции»

2 [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) Конвенции ООН против коррупции

3 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33478302](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302) Закон «О противодействии коррупции»

4 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36786682](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682) Закон «О государственной службе»

5 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36800092](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092) Закон «Об общественных советах»

6 <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/eticheskij-kodeks-gosudarstvennyh-sluzhashchih-respubliki-kazahstan> Этический кодекс государственных служащих РК

7 <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/polozhenie-ob-agentstve-respubliki-kazahstan-po-delam-gosudarstvennoj-sluzhby-i> Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции

В опубликованном Агентством по делам госслужбы и противодействию коррупции РК Национальном докладе<sup>8</sup> указывается, что ежегодные потери Казахстана из-за коррупции в государственных органах исчисляются миллиардами долларов.

*«По данным Международного валютного фонда, из-за коррупции мировой ВВП ежегодно теряет около 2%, что эквивалентно 1,5-2 трлн. долларов США. Если провести аналогичные расчеты на примере Казахстана, то ежегодные потенциальные потери составляют около 3,8 млрд. долларов», –* говорится в документе, размещенном на официальном сайте Агентства.<sup>9</sup>

Главными причинами совершения коррупционных преступлений в докладе названы несовершенство процедур оказания государственных услуг и конфликт интересов.

По результатам 2016 года в целом по республике зарегистрировано 2807 коррупционных преступлений, из них более трети приходится на факты взяточничества. Также часто наблюдаются хищения, злоупотребления должностными полномочиями и служебный подлог.

Изучение зарубежного опыта формирования антикоррупционного правосознания является одним из важнейших направлений получения информации о том, какими средствами, методами, в каких формах возможно создать обстановку нетерпимости к коррупции и снизить уровень коррупционной преступности. Изучение и учет практики иностранных государств позволят избежать ошибок, противоречий в антикоррупционной деятельности и выбрать правильные подходы в стратегии борьбы с коррупцией. Использовать зарубежный опыт необходимо с учетом национальных особенностей.

Законодательное обеспечение противодействия коррупции – одно из важнейших, базовых условий, которое необходимо для успешной борьбы с этим противоправным явлением.

---

8 <http://kymet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii> Национальный доклад о противодействии коррупции

9 [http://shield.ratel.kz/raw/iz\\_za\\_korruptsii\\_v\\_gosorganah\\_kazahstan\\_ezhegodno\\_terjaet\\_porjadka\\_4\\_mlrd](http://shield.ratel.kz/raw/iz_za_korruptsii_v_gosorganah_kazahstan_ezhegodno_terjaet_porjadka_4_mlrd) Данные Международного валютного фонда

---

## **ВНУТРЕННИЕ ШАГИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УИС МВД РК**

Постоянное общение осужденных с сотрудниками Уголовно-исполнительной системы способствует совершению противоправных деяний и коррупционных преступлений в исправительных учреждениях. Попадая в места лишения свободы, осужденные оказываются в изоляции от общедоступных благ и для улучшения своего положения прибегают к противозаконным ухищрениям. Благодаря существующей системе исполнения наказаний, многие из осужденных и их родственники ищут, и нередко находят, тех, кто, пренебрегая принципами морали и права, в угоду личным интересам готов пренебречь должностным положением.

Фундаментальными мерами по предупреждению коррупции в пенитенциарных учреждениях является системный подход в данном направлении. Это – система мер по противодействию коррупции, утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями и обеспеченных в финансовом, кадровом и информационно-просветительском плане.

Любой акт коррупции, как и любое другое злоупотребление властью, несовместимы со служебным статусом должностного лица правоохранительной системы. К любому должностному лицу, совершившему акт коррупции, закон должен применяться в полной мере, поскольку правительства не могут ожидать от граждан соблюдения правопорядка, если они не могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках их собственных учреждений.<sup>10</sup>

Существующее положение дел и политика государства на международном уровне диктует необходимость создания **Программы по противодействию коррупции в КУИС РК**, направленной на превенцию коррупционных преступлений. Требуется привлечь к этой работе ведущих специалистов данной отрасли, представителей правоохранительных органов, общественных организаций, ОНК, НПМ, национальных и международных экспертов.

В настоящее время в целях профилактики коррупционных правонарушений МВД РК разработана Программа противодействия коррупции в органах внутренних дел РК на 2016-2017 годы.<sup>11</sup> Программа предусматривает, в основном, профилактические меры, в ней отсутствует фундаментальный, системный подход к противодействию коррупции.

Необходима программа, адаптированная для КУИС, которая будет отражать противокоррупционные аспекты именно в пенитенциарной системе. В этой части хочется отметить проект «Программа действий Комитета уголовно-исполнительной системы по реализации комплекса мер по противодействию коррупции в уголовно-исполнительной системе органов внутренних дел Республики Казахстан», разработанный экспертом, доктором юридических наук, профессором М.Ч. Когамовым по обращению Регионального Представительства «Penal Reform International» в Центральной Азии.

Программа носит научный характер и включает международный передовой опыт противодействия коррупции в пенитенциарной системе. Необходимо продолжить работу по данному проекту с учетом результатов пилотных программ противодействия коррупции по областям при взаимодействии Агентства по делам государственной службы и Общественно-наблюдательных комиссий.

## **ПЕРЕДАЧА КУИС РК В ГРАЖДАНСКОЕ ВЕДОМСТВО ИЛИ СОЗДАНИЕ ОТДЕЛЬНОГО КОМИТЕТА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РК, ГДЕ РУКОВОДЯЩИЕ ДОЛЖНОСТИ ДОЛЖНЫ ЗАНЯТЬ ГРАЖДАНСКИЕ ЛИЦА С ОПЫТОМ ВЕДЕНИЯ МЕНЕДЖМЕНТА**

Уголовно-исполнительная система Республики Казахстан с 2011 года входит в состав Министерства внутренних дел, что является отступлением от международных стандартов. Не существует должного различия между ролью полиции и обвинения, ролью судебной и исправительной систем. Одно Министерство выполняет и функции расследования преступления, и функции содержания подследственных, арестованных и осужденных – в результате повышается риск необъ-

10 [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml) Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка

11 <http://dchs.akmol.kz/content/programma-po-protivodeystviyu-korruptcii-v-organah-vnutrennih-del-respu> Программа противодействия коррупции в органах внутренних дел РК на 2016-2017 годы

активных следственных действий. В связи с этим возможны и случаются факты пыток и коррупционных правонарушений при раскрытии преступлений.

Главная цель Министерства внутренних дел – обеспечение общественной безопасности.

Задачи уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы – это исполнительные и распорядительные функции по обеспечению исполнения уголовных наказаний.

Целями уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденных, предупреждение совершения новых уголовных правонарушений как осужденными, так и иными лицами. Как следует из нормативно-правовых актов, раскрытие преступлений вообще не входит в цели уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан.

Европейские стандарты требуют отделять роль правоохранительной системы от исправительной системы. В мировой практике существует четкое разграничение данных систем. Это обусловлено требованиями справедливого уголовного преследования, исключения фактов пыток и служебных злоупотреблений должностными полномочиями.

В любом демократическом обществе работа в тюрьме является государственной службой. Тюрьмы, равно как школы и больницы, являются такими организациями, управление которыми должны осуществлять гражданские власти на благо общества.<sup>12</sup>

Существующая модель уголовно-исполнительной системы практически не изменилась со времен образования СССР. Подчинение УИС Министерству внутренних дел, по отрядное или казарменное отбывание наказания, условия труда и перевоспитание осужденных несут в себе наследие военизированных учреждений, целью которых являлось безоговорочное подчинение, муштра и утрата человеческого достоинства.

Интересен опыт Великобритании, где во время антикоррупционной программы в тюрьмах был объявлен конкурс на вакансии начальников тюремных учреждений. Главным условием был опыт не менее 5 лет работы менеджера (руководителя) высшего уровня (это управленцы высшего уровня, как правило, генеральные директора, держатели ИП и другие). Эти люди, не имеющие опыта работы в тюрьмах, коренным образом поменяли подходы в управлении тюрьмами, приблизили их к общечеловеческим стандартам, изменили внутренние отношения в коллективах.

На первое место вышли человеческие ценности и четкая организация труда. Перед назначением они прошли 6-месячное обучение в центрах подготовки пенитенциарной системы, где их, в основном, обучали международным стандартам в области прав человека, содержания заключенных, противодействию коррупции, тюремному менеджменту, стрессоустойчивости и безопасности.

**Передача медицинской службы в ведомство Министерства здравоохранения РК** позволит предотвратить коррупционные моменты в учреждениях УИС, исключить случаи пыток и унижений, осужденных со стороны администрации.

Те, кто находятся в заключении, сохраняют свое основополагающее право на хорошее здоровье, как физическое, так и психическое, и у них сохраняется право на стандартное медицинское обслуживание (*Правила 24-36, 109 Правила Нельсона Манделы*).<sup>13</sup>

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>14</sup> устанавливает: «Право каждого на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» (статья 12). Наряду с этими фундаментальными, относящимися ко всем людям правами осужденные обладают и дополнительными гарантиями, вытекающими из их статуса. Когда государство лишает свободы граждан, оно берет на себя обязательство следить за их здоровьем, что подразумевает как условия содержания, так и индивидуальное лечение, которое может понадобиться в результате этих условий.

Осужденные не должны покидать тюрьму в худшем состоянии, чем то, в котором они туда попали. Это относится ко всем категориям осужденных.

В настоящее время врачи и фельдшеры являются аттестованными сотрудниками. Они полностью подвластны руководителю учреждения и действуют согласно интересам службы. В результате этого тяжелобольного, осужденного могут направить в другое учреждение (область), не

12 <http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/russian.pdf> «Подход к управлению тюрьмой с позиции прав человека» Эндрю КОЙЛ, Международный центр тюремных исследований

13 [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-R-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf) Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)

14 [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

учитывая тяжелые условия транспортировки, водворить в дисциплинарный изолятор, одиночную камеру. Укрываются побои, полученные осужденными в результате превышения должностных полномочий сотрудниками и активистами из числа осужденных. Отношение к обратившимся за помощью к врачу осужденным оставляет желать лучшего. Прослеживается конфликт интересов.

Примером таких отношений может служить происшествие в октябре 2017 года в учреждении АК-159/7 ДУИС Карагандинской области, где по подозрению в организации пыток в отношении осужденного, который скончался от разрыва прямой кишки в колонии, судом Караганды арестован сотрудник колонии Виталий Зарецкий, также вывезены из колонии и переведены в следственный изолятор в новом статусе «подозреваемые» шестеро осужденных. Именно они, по версии следствия, пытали осужденного В. ЧУПИНА.<sup>15</sup>

Налицо неисполнение своих служебных обязанностей медиками учреждения. Осужденный 8 дней медленно умирал. В итоге, когда осужденный уже не мог вставать, его увезли в больницу г. Шахтинска, где он скончался.

Данный пример подтверждает, что аттестованные медицинские работники являются полицейскими, а не врачами. Они не могут или не хотят вступать в конфликт с руководством, так как служебное положение врачей зависит от этого руководства.

Одним из принципов медицинской этики<sup>16</sup>, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания определено, что:

Работники здравоохранения, в особенности врачи, обеспечивающие медицинское обслуживание заключенных или задержанных лиц, обязаны охранять их физическое и психическое здоровье и обеспечивать лечение заболеваний такого же качества и уровня, какое обеспечивается лицам, не являющимся заключенными или задержанными.

Осужденные имеют право на регулярный и конфиденциальный доступ к медицинским консультациям соответствующего уровня, которые должны быть, как минимум, эквивалентны консультациям, доступным в гражданском обществе. **Любые медицинские заключения и методы лечения должны базироваться на нуждах отдельного осужденного, а не на потребностях администрации.**

Вторая проблема – это острая нехватка медперсонала старшего и среднего звена в учреждениях УИС РК. Кадровые вопросы комплектования медицинских частей вынуждают руководство учреждений «закрывать глаза» на коррупционные моменты, нарушение должностных полномочий медицинскими работниками. Наиболее ярко это проявляется при подготовке материалов на активирование осужденного, переводе осужденного на лечение в специальную больницу УИС РК, продаже медиками психотропных медикаментов осужденным.

## УЖЕСТОЧЕНИЕ САНКЦИЙ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Международный эксперт Антони АМАЕЧИ<sup>17</sup> пишет: «В британской пенитенциарной службе около двадцати лет назад руководители тюрем могли свободно вносить мобильные телефоны в тюрьмы, а также некоторые сотрудники тюрем, получившие предварительное разрешение, однако какова бы не была причина, результатом была эпидемия мобильных телефонов внутри тюрем, к которым заключенные имели доступ.

Для решения этой проблемы руководство пенитенциарной службы, при поддержке правительства, ввело законодательство, которое криминализировало передачу мобильных телефонов в тюрьмы. До внесения изменения в законодательство, если сотрудник передавал мобильный телефон в тюрьму без разрешения, данный проступок обычно рассматривался посредством внутреннего расследования и действий руководства. Признав передачу мобильных телефонов в тюрьмы уголовным преступлением с суровым наказанием, включая тюремное заключение, пенитенциарная служба Великобритании снизила риск попадания мобильных телефонов в тюрьмы».

15 [http://www.inform.kz/ru/arestovan-sotrudnik-kolonii-za-pytki-i-smert-osuzhdennoego-v-karagande\\_a3075178](http://www.inform.kz/ru/arestovan-sotrudnik-kolonii-za-pytki-i-smert-osuzhdennoego-v-karagande_a3075178)

16 [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/medical\\_ethics\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/medical_ethics_principles.shtml) Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания

17 <https://ru.sputniknews.kz/society/20171005/3421616/sotrudnikam-kolonij-na-25-povysili-zarplaty-korrupciya-iskorenena.html> Антони АМАЕЧИ, Международный эксперт

По мнению к.ю.н. Э.В. ТУРАЕВА «...сотрудники представляют определенную угрозу безопасности: они могут пронести запрещенные или противозаконные предметы, или материалы...».<sup>18</sup>

Действительно, наиболее распространенным нарушением является доставка в исправительные учреждения вещей, предметов, которые осужденным запрещено иметь при себе, получение их в посылках, передачах и бандеролях, что имеет важное значение для реализации задач, стоящих перед УИС.

Основная мера наказания за коррупционное действие должна предусматривать не только запрещение работать в государственных организациях, потерю всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например, пенсионного и социального обслуживания, но и привлечение к уголовной ответственности.

В случае установления причастности и вины сотрудника УИС в совершении преступления его следует увольнять в обязательном порядке по дискредитирующим обстоятельствам и принимать жесткие дисциплинарные меры к его непосредственному руководителю, начальнику учреждения и руководителю территориального управления УИС.

Согласно результатам опроса практических работников исправительных учреждений ФСИН России (в Казахстане данный опрос не проводился), проведенного к.ю.н. В.Д. Крачуном, на территорию исправительных учреждений доставляют, передают осужденным запрещенные предметы следующие лица: вольнонаемные сотрудники ИУ – 28,0 %; родственники и знакомые осужденных – 25,1 %; осужденные, пользующиеся правом передвижения без конвоя, – 11,6 %; иные граждане, имеющие доступ в ИУ, – 5,3 %; аттестованные сотрудники – 38,4 %.

Как показывает опрос, большинство нарушений совершается вольнонаемными и аттестованными сотрудниками.<sup>19</sup> Опасность проникновения запрещенных предметов на территорию учреждений заключается в том, что они могут способствовать совершению противоправных действий со стороны осужденных. Одной из важных мер в отношении государственных служащих во многих государствах, имеющих достаточно длительную историю, является установление сбалансированной системы правовых запретов и ограничений антикоррупционного характера.

Ужесточение мер по проносу запрещенных предметов поможет пенитенциарной системе Казахстана нанести ощутимый удар по неслужебным связям и проникновению запрещенных предметов на территорию учреждений.

В настоящее время последствия за данные правонарушения определяются Кодексом об административных правонарушениях и дисциплинарным взысканием. Криминализация таких действий даст ощутимые результаты в антикоррупционной политике.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО И ПЕРИОДИЧЕСКОГО ОБУЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ УИС РК ПО АНТИКОРРУПЦИОННЫМ ПРОГРАММАМ И ТЕМАМ**

Необходимо разработать и ввести в систему обучения действующих и вновь принятых сотрудников УИС на базе центров первоначальной подготовки, высших учебных заведений методичку обучения антикоррупционным программам с учетом тюремной специфики и этических норм сотрудника уголовно-исполнительной системы.

Первое требование заключается в том, чтобы все они твердо усвоили этический контекст, в рамках которого должно происходить управление тюрьмой. **В законодательстве РК прописаны дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан», статья 50.**<sup>20</sup>

Этический контекст – это не просто вопрос поведения отдельного сотрудника по отношению к заключенным. Дух этической основы должен пронизывать процесс управления сверху до низу. Необходимо совершенно четко объяснить, что технические навыки, которые будут преподааны персоналу, базируются на уважении человеческого достоинства всех, находящихся в тюрьме. Без этического контекста управленческая деятельность в тюрьмах может пойти по пути, который неизбежно приведет к варварству концентрационного лагеря или Гулага.

18 <http://lawtheses.com/organizatsiya-nadzora-za-osuzhdennymi-soderzhaschimisyav-uchrezhdeniyah-ispolnyayuschih-nakazaniya-v-vide-lisheniya-svob>

19 <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/2930> «Проблема коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» Е.Шадрин

20 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36786682](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682) Закон «О государственной службе РК»

В США госчиновники высокого уровня проходят обязательную проверку на полиграфе. Часто это условие закрепляется в должностной инструкции или контракте на работу. Если чиновник или служащий не проходит проверку на детекторе, с ним могут расторгнуть трудовой договор. В современных трудовых отношениях эта мера отбора приносит ощутимые положительные результаты.

Необходимо и в Казахстане использовать данный опыт для назначения руководителей старшего звена УИС РК. Работа в тюрьме предъявляет много требований. Она включает в себя работу с лицами, которых лишили свободы, многие из них, скорее всего, имеют психические расстройства, страдают алкоголизмом или наркоманией, характеризуются антиобщественным поведением, плохо образованы и происходят из маргинальных групп населения.

Для выполнения такой работы на профессиональном уровне требуется большое мастерство и личная порядочность. Прежде всего, необходимо убедиться в наличии у будущих сотрудников соответствующих личных качеств и образования. После этого они должны пройти необходимое обучение, непосредственно относящееся к будущей работе, с упором на человеческие и технические навыки.

На протяжении своей карьеры сотрудники должны иметь возможность развивать и расширять навыки, знакомиться с последними теоретическими достижениями в области тюремного заключения.

**Радикальное повышение зарплаты** сотрудников пенитенциарной системы. В современном мире престиж профессии в значительной степени определяется уровнем зарплаты, которую получают сотрудники.

Работа в тюрьме – одна из наиболее сложных государственных служб. Это должно найти свое отражение в уровне оплаты труда специалистов, работающих в пенитенциарной системе на разных должностях. Правительство страны должно понимать, что тюремный персонал заслуживает должное вознаграждение за свою трудную, а иногда опасную работу. Важный аспект этой проблемы заключается в том, что низкая заработная плата сотрудников создает почву для соблазна и вовлечения в коррупционные преступления.

Причем повышение зарплаты должно носить систематический характер и учитывать инфляцию. Заработная плата госслужащего должна быть не менее 2/3 заработка работника бизнеса. Повышение зарплаты приведет к привлечению лучших специалистов из других областей деятельности.

Принимая во внимание исключительно трудные условия работы в пенитенциарной системе, эти люди должны быть обеспечены соответствующими льготами и условиями труда.

**Ликвидация РГП на ПХВ «ЕНБЕК»** с передачей всех производственных предприятий и штатов в полное подчинение КУИС МВД РК. Следует ввести в штаты учреждений заместителей начальников учреждений по производству. При прежней системе начальник учреждения постоянно контролировал производственный процесс, проводил совещания и привлекал своими правами к дисциплинарной ответственности лиц, задействованных в производственном процессе.

Утрата этих функций привела к бесконтрольности производственного процесса на местах. Существующая система не подчинённости директоров филиалов РГП на ПХВ «ЕНБЕК» начальникам учреждений породила коррупционные моменты. Имея свой юридический статус, РГП на ПХВ «ЕНБЕК» практически вышло из-под контроля КУИС РК. На местах наблюдается постоянное противостояние между директорами филиалов РГП «ЕНБЕК» и начальниками учреждений по производственным вопросам.

Кроме этого, обеспечение осужденных работой остается важной проблемой в учреждениях. Руководство РГП «ЕНБЕК» не заинтересовано в привлечении и открытии на территории учреждений частных компаний по производству товаров и услуг народного потребления и частных строительных компаний. Основное производство во многих учреждениях запущено или ликвидировано. Производственное оборудование пришло в упадок или сдано на металлолом.

Оперативные аппараты, УСБ КУИС РК практически не контролируют внутренние финансовые обороты и освоение бюджетных средств.

План нации – «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»<sup>21</sup> Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года) определяет, что необходима

21 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31977084](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084) План нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»

модернизация пенитенциарной инфраструктуры в рамках РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, изучение международного опыта и выработка предложений по привлечению частного сектора в строительство, содержание и управление пенитенциарными учреждениями.

Указанная проблема ограничивает право осужденных на погашение исков, что негативно отражается в материалах, направляемых для представления к УДО. Кроме того, осужденные не имеют возможности оказывать материальную поддержку своим родным. С психологической стороны осужденные не имеют возможности эмоциональной разгрузки.

Интересен опыт ГУИН Кыргызстана, где для предприятий пенитенциарной системы законодательно закреплены преференции, которые прописаны в Законе «О государственных закупках», в налоговом законодательстве и других нормативно-правовых актах. Товары, изготовленные на предприятиях ГУИН, можно закупать без проведения тендера и ценовых предложений. Налоговое законодательство освобождает данные предприятия от основных государственных налогов.

## КОНВОИРОВАНИЕ ОСУЖДЕННЫХ СИЛАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ

Закон РК «О Национальной гвардии»<sup>22</sup> носит предпосылки коррупционных правонарушений и преступлений.

Национальными экспертами не раз поднимался данный вопрос. В частности, национальный эксперт в сфере уголовно-исполнительной системы, к.ю.н., доцент права САЛАМАТОВ Е.А. считает, что при конвоировании осужденных силами Национальной гвардии РК имеются предпосылки для коррупционных правонарушений.

Конвоирование осужденных из одной области в другую происходит железнодорожным транспортом. Как правило, длится оно по несколько суток, при этом затрачиваются огромные денежные средства, которые могли быть потрачены МВД РК на нужды учреждений, создание нормальных бытовых условий отбывания наказаний.

Кроме этого, имеются факты передачи осужденным запрещенных предметов при конвоировании (денег, наркотиков, сотовых телефонов, спиртных напитков и т.д.). Осужденным за определенную плату могут предоставлять осужденных женщин, следующих по этапу, для оказания сексуальных услуг. В результате конвоирования в колонии через осужденных, следующих этапом, поступают письма криминальных авторитетов, «воров в законе» и запрещенные предметы от так называемого «общака».

Доставка запрещенных предметов, таким образом, влечет ответственность осужденного, который согласился стать курьером. В случае изъятия запрещенных предметов у курьера он понесет физическое наказание от авторитетов криминальной среды и будет обязан возместить изъятые ценности любым путем. Все эти моменты способствуют осложнению оперативной обстановки в учреждении.

В Комитете уголовно-исполнительной системы при распределении осужденных по учреждениям также созданы условия для коррупционных правонарушений. Там, где перевод осужденного зависит от человеческого фактора, а не от Закона возможны любые проявления коррупционных моментов.

Направление осужденного для отбывания наказания в учреждение соответствующего вида режима другой области допускается **по решению уполномоченного органа уголовно-исполнительной системы в случаях:**

- 1) отсутствия по месту жительства осужденного учреждения соответствующего вида;
- 2) превышения лимита мест отбывания наказания, предусмотренного частью второй статьи 115 УИК РК.

Перевод осужденного для дальнейшего отбывания наказания из одного учреждения в другое того же вида допускается **по решению уполномоченного органа уголовно-исполнительной системы в случаях:**

- 1) обеспечения безопасности осужденного в соответствии с [частью пятой статьи 12](#) УИК РК;
- 2) реорганизации или ликвидации учреждения;
- 3) производственной необходимости с согласия осужденного;

22 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31649585](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31649585) Закон РК «О Национальной гвардии»

4) необходимости поддержания правопорядка в учреждении.

Законодательство предусматривает право уполномоченного органа принимать решение о переводе осужденного. Под понятие «необходимость поддержания правопорядка в учреждении» фактически возможно подвести любого осужденного, который может быть переведен. Создаются условия подкупа сотрудников при переводах осужденных, кроме того, перевести можно любого осужденного, который будет проявлять активную позицию нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Подача жалоб осужденными на администрацию также может преследоваться сотрудниками учреждений, в связи с чем в центральный орган, принимающий решение о переводе осужденного, будет предоставляться вымышленная информация, которая послужит основанием для перевода.

Учитывая проявления коррупционных предпосылок при конвоировании и переводе осужденных из одной области в другую, необходимо четко прописать, что осужденный должен отбывать наказание по месту жительства. Уголовно-исполнительная система РК располагает на данный момент всеми необходимыми ресурсами для решения этого вопроса.

Один фактор, который может отражать необходимость перевода осужденных в другую область, – это направление осужденного в медицинское учреждение КУИС МВД РК. Но при условии передачи медицинской службы в ведомство Министерства здравоохранения необходимая медицинская помощь должна будет оказываться на местах. В местных больницах будут созданы, а в некоторых уже имеются специально оборудованные палаты для лечения осужденных.

Однако в случае крайней необходимости перевода, осужденного из одной области в другую, например, направления осужденного в Республиканскую психиатрическую, туберкулезную больницы оплачиваться услуги по перевозке осужденных будут по индивидуальным нарядам, но это уже будут единичные случаи конвоирования осужденных, так как такой перевод будет оплачиваться КУИС РК из своего бюджета.

Одним из главных факторов пенитенциарной системы является ее закрытость, о чем неоднократно говорили национальные и международные эксперты в этой области. Закрытость порождает латентную преступность.

## ОТСУТСТВУЕТ ЭФФЕКТИВНОЕ И НАДЕЖНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ

В своей работе «Пенитенциарные учреждения. Причины коррупции и профилактические меры»<sup>23</sup> Антони Амаечи, рассматривает отсутствие тщательного расследования как на одну из главных причин коррупционных преступлений в пенитенциарных учреждениях. Если предъявляются серьезные обвинения в отношении сотрудников, которые требуют официального расследования, но никаких действий не предпринимается, отсутствие тщательного расследования неправильных действий персонала посылает неверный сигнал персоналу и заключенным и способствует созданию благоприятных условий для процветания коррупции.

Оперативные аппараты учреждений должны усилить работу в данном направлении. Выявление неслужебных связей, исключение проникновения запрещенных предметов, раскрытие внутренних преступлений должны стать приоритетными в их деятельности. Следует освободить данные аппараты от несвойственных им функций по раскрытию ранее совершенных преступлений и осуществления розыска сбежавших осужденных.

В структуре КУИС РК существует Управление собственной безопасности, которое создано для укрепления дисциплины и законности, предотвращения и раскрытия коррупционных преступлений среди сотрудников УИС. В предупреждении коррупции среди сотрудников УИС Управление собственной безопасности совместно с Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции должно играть одну из главных ролей.

Необходимо ввести в штат учреждения сотрудника управления собственной безопасности КУИС, ДСБ МВД РК, установив его подчинение центральному аппарату КУИС, ДСБ МВД, разработать его функциональные обязанности и формы отчетности. На сегодня Управление собственной безопасности не располагает необходимым штатом в решении этого вопроса.

23 <https://ru.sputniknews.kz/society/20171005/3421616/sotrudnikam-kolonij-na-25-povysili-zarplaty-korrupciya-iskorenena.html>  
Антони АМАЕЧИ, Международный эксперт

Для усиления борьбы с коррупцией, а также принятия профилактических антикоррупционных мер необходимо закрепить за каждым учреждением представителей Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции. В компетенцию представителей Агентства входит предотвращение и раскрытие антикоррупционных преступлений. Оперативные аппараты учреждений, служба внутренней безопасности КУИС не располагают правом возбуждения уголовных дел данной подсудственности (ст. 187 УПК РК).<sup>24</sup>

Следует пересмотреть внутренние инструкции и приказы, устранить моменты, дающие возможность осуществления коррупционных действий, минимизировать влияние человеческого фактора.

**Провести антикоррупционную экспертизу правовых актов, регулирующих деятельность уголовно-исполнительной системы,** с учетом результатов правового мониторинга правоприменительной практики: оценка и прогнозирование эффективности уголовно-исполнительного законодательства путем выявления противоречащих действующему праву РК устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права.

Привлечь к антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов КУИС МВД РК независимых национальных и международных экспертов, специализирующихся на пенитенциарной сфере, представителей научной среды Казахстана, представителей национальных и международных правозащитных организаций.

**Создать централизованную электронную базу учета и контроля личных дел осужденных.** Исключить возможность для сотрудников колоний, отвечающих за наложение взысканий и поощрений, самостоятельно вести данный учет. Характеристики на осужденных должны подписываться представителями психологической, теологической и воспитательной служб. Данные меры позволят исключить факты корректировки личных дел, осужденных заинтересованными лицами в коррупционных целях. Прозрачность и доступность к документам позволит дать истинную оценку исправления, осужденного и проследить последовательность перевода осужденного по условиям содержания.

Основные коррупционные предпосылки связаны с вопросами, возникающими при исполнении приговора и иницируемые по ходатайству осужденного либо по представлению учреждения или органа, исполняющего наказание: об изменении вида учреждения УИС, об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания (ст. 72 УК РК)<sup>25</sup>, замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания либо сокращения срока наказания (ст. 73 УК РК), об освобождении от наказания, о замене не отбытой части наказания более мягким видом наказания, в связи с болезнью с применением или без применения принудительных мер медицинского характера (ст. 75 УК РК), а также об отмене постановлений об освобождении от наказания для дальнейшего исполнения наказаний, в том числе в связи с выздоровлением, и т.д.

Судья, принимающий решение при рассмотрении дел осужденных, сможет изучить личное дело осужденного из объективных данных электронной системы и принять соответствующее решение по рассматриваемому делу.

Необходима открытость судебных процессов по материалам предоставления на условно-досрочное освобождение. Категория данных дел отсутствует в интернет-базе Верховного Суда. В результате этого имеют место необоснованные отказы судов в предоставлении осужденным УДО.

**Установить в местах лишения свободы аппараты,** с помощью которых любой осужденный может получить доступ к данной электронной системе и распечатать необходимые ему документы, которые сможет использовать для обжалования неправомерных действий тюремной администрации. Для исключения фактов преследования, осужденных со стороны администрации, объективности наложения взысканий и поощрений на осужденного **внедрить систему видео фиксации злостных нарушений осужденными режима содержания,** как это делается в ДПС. Приобрести и обеспечить сотрудников учреждений, контролирующих исполнение осужденными режима и условий содержания, портативными видеорекамерами.

Данная мера будет способствовать объективности разбирательств как для осужденных, так и для сотрудников учреждения при обжаловании противозаконных действий представителей администрации учреждений.

<sup>24</sup> [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575852](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852) Уголовно-процессуальный кодекс РК  
<sup>25</sup> [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252) Уголовный кодекс РК

## ИСКОРЕНЕНИЕ СУБКУЛЬТУРЫ

Субкультура в колонии содержит в себе определенную предпосылку для коррупционных правонарушений. Руководитель учреждения несет уголовную, административную и дисциплинарную ответственность за стабильную оперативную обстановку в учреждении, нормальное функционирование, соблюдение законных прав осужденных. При любом происшествии в учреждении к нему будут приняты необходимые меры взысканий. В учреждении всегда найдутся лидеры из числа осужденных, которые путем угроз начальнику учреждения (массовым членовредительством, суицидом, массовыми неповиновениями, голодовкой и т.д.) будут требовать определенных льгот и послаблений в режиме содержания, получения для себя запрещенных на территории учреждений предметов и веществ.

Главным влиянием на руководителя был и остается всем известный «общак», организованный тюремным братством под предводительством и с благословения главных криминальных авторитетов. Эта давняя система контролирует в учреждениях УИС не только самих осужденных и администрацию, а иногда, возможно, распространяется при назначении на должности вольнонаемного персонала учреждений.

**Достижение целевых индикаторов.** В зарубежных странах при оценке показателей работы руководителя допускается возможность совершения осужденными противоправных действий, это должно рассматриваться как неизбежность тюремной системы. Человек, находящийся в замкнутом пространстве, всегда будет искать пути вырваться из него. В результате стремление совершить побег, уклониться от исполнения наказания всегда будет присутствовать в учреждениях данного типа. В связи с этим необходимо пересмотреть критерии оценки руководителей учреждений, разработать стандарты качества жизнедеятельности тюрем.

Планом нации – «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»<sup>26</sup> планируется ПЕРЕХОД ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ К ГОСУПРАВЛЕНИЮ ПО КОНКРЕТНЫМ РЕЗУЛЬТАТАМ в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля. Система дисциплинарного контроля должна основываться исключительно на контроле достижения целевых индикаторов. ВСЕ ПОРУЧЕНИЯ ПРОЦЕДУРНОГО ХАРАКТЕРА И ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ КОНТРОЛЬ ДОЛЖНЫ БЫТЬ УПРАЗДНЕНЫ.

Государственным органам будет предоставлена самостоятельность в деятельности по достижению поставленных перед ними целевых индикаторов. По каждому факту происшествий в учреждениях необходимо объективно и всесторонне проводить расследования с учетом предпосылок, внутренних и внешних проблем, имеющих место в учреждениях.

## СОЗДАНИЕ ТЮРЕМНОГО АУДИТА

В европейских странах практикуется проверка учреждений главным тюремным инспектором. Главный инспектор тюрем должен назначаться министром юстиции или министром внутренних дел и получить полномочия на независимую проверку мест содержания под стражей. Главный инспектор должен непосредственно сообщать министру об обращении с заключенными, условиях в тюрьмах, совершенных преступлениях. Он должен иметь полномочия посещать любое пенитенциарное учреждение для проведения инспекции без предварительного уведомления администрации пенитенциарных учреждений.<sup>27</sup>

В Плане нации – «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» также предусмотрен процесс внедрения Новой системы аудита и оценки работы государственного аппарата, что предусматривает принятие Закона «О государственном аудите и финансовом контроле». Оценка государственных программ будет проводиться один раз в три года. Оценка результативности государственных органов будет осуществляться ежегодно по стратегическим планам. Счетный комитет будет работать по модели первоклассных мировых аудиторских компаний и уйдет от текущего операционного контроля.

Механизм подачи жалоб в существующем виде лишает осужденных возможности реализовать свое право. Вся исходящая от осужденных корреспонденция проходит через специальные части учреждений. Несмотря на то, что в законе определен порядок отправки жалоб в вышестоя-

26 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31977084](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084) План нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»

27 <https://ru.sputniknews.kz/society/20171005/3421616/sotrudnikam-kolonij-na-25-povysili-zarplaty-korrupciya-iskorenena.html> Практическое руководство. Пенитенциарные учреждения. Причины коррупции и профилактические меры. Антони АМАЕЧИ

ящие органы без цензуры, на практике жалобы о серьезных нарушениях законности в местах лишения свободы не доходят до адресатов. В результате осужденные потеряли уверенность в процедуре подачи жалоб. Нет гарантии, что осужденный после подачи жалобы не будет подвергнут преследованию со стороны администрации. Требуется **разработка более эффективного механизма подачи жалоб, который предусматривал бы возможность других способов обращения в вышестоящие и надзорные органы.**

## **ВНЕШНИЕ ШАГИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УИС МВД РК**

**Усиление общественного контроля в данном направлении.** Предупреждение и искоренение коррупции – это обязанность всех государств, для обеспечения эффективности своих усилий в данной области они должны сотрудничать друг с другом при поддержке и участии отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин (Конвенция ООН против коррупции).

**Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года).**

Несомненно, только тесное партнерство государства и общества позволит успешно противостоять коррупции. Без поддержки общества антикоррупционные меры, проводимые сверху, дают только частичный эффект.

Искоренение коррупции – основной фундамент укрепления ценностей правового государства. Мы должны понимать, что без наличия у граждан антикоррупционной культуры, стойкого иммунитета к коррупции, ее публичного порицания невозможно достижение желаемого результата.

*Непосредственное и действенное участие граждан и акторов<sup>28</sup> гражданского общества в процессе предупреждения и противодействия коррупции призван обеспечивать механизм общественно-го антикоррупционного контроля.*

*Под общественным антикоррупционным контролем следует понимать подотчетность органов государственной и муниципальной власти и должностных лиц гражданам, предполагающую: во-первых, право граждан получать отчет посредством необходимой информации о деятельности власти; во-вторых, право граждан принимать меры, то есть налагать санкции в случае, если информация или объяснения будут сочтены неудовлетворительными.*

*Следовательно, общественный антикоррупционный контроль, как механизм противодействия коррупции, прежде всего, в сфере государственного и муниципального управления включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений, выявления и пресечения фактов коррупции.<sup>29</sup>*

Общественный антикоррупционный контроль включает в себя разнообразные формы участия граждан в противодействии коррупции:

1. **Общественный мониторинг** – систематическое наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за соответствием общественным интересам деятельности объектов общественного контроля;
2. **Общественная экспертиза** – использование субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам;
3. **Общественные слушания (обсуждение)** – заключаются в реализации прав граждан на участие в процессе принятия решений органами государственной власти, органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного, с обязательным участием уполномоченных лиц органов власти и органов местного самоуправления, представителей граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются соответствующим решением, обсуждения проектов указанных решений, а также действующих нормативных правовых актов по вопросу их соответствия общественным интересам;
4. **Общественная проверка (расследование)** – представляет собой совокупность действий

<sup>28</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80>

<sup>29</sup> <file:///C:/Users/ww/Downloads/obschestvennyy-antikorrupsionnyy-kontrol-kak-mehanizm-protivodeystviya-korrupsii.pdf> Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции. ШЕДИЙ М.В.

субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля, в целях определения их соответствия общественным интересам.

Заключительное направление общественного антикоррупционного контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

Тюремное руководство должно в той или иной мере отчитываться перед выборным парламентом, а общественность должна регулярно получать информацию о состоянии дел и обстановки в тюрьмах.<sup>30</sup>

Требуется активизация институтов гражданского общества в противодействии коррупции, которые так и не приобрели необходимого формата и территориального охвата страны. Необходимо разработка **новых форм мониторинга учреждений УИС** и анализа коррупционных правонарушений с целью их публичного обсуждения в профессиональных и общественных сообществах и использования воспитательного потенциала последних для гражданских инициатив; обеспечение открытости, прозрачности существующей модели УИС.

В Великобритании существует более 30 видов общественного контроля за жизнедеятельностью пенитенциарных учреждений. В настоящее время в законодательных актах Республики Казахстан закреплено право проведения мониторинга закрытых учреждений за представителями общественных наблюдательных комиссий и Национального превентивного механизма. В пенитенциарной системе Казахстана существует два вида общественного контроля (ст. 31 УИК РК).<sup>31</sup>

Общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК) могут сыграть важную роль в предотвращении коррупционных правонарушений, повышении уровня прозрачности деятельности учреждений и органов, исполняющих наказание, для общественности, повышении уровня защиты прав, свобод и законных интересов осужденных, принятии мер по устранению причин и условий, способствующих нарушению прав, свобод и законных интересов осужденных.

Свободный доступ в учреждения пенитенциарной системы позволяет участникам ОНК проводить мониторинговые посещения с целью выявления противоправных действий администрации учреждений, к которым относятся и коррупционные правонарушения. Учитывая латентность правонарушений пенитенциарной системы, необходимо **закрепить право участников ОНК посещать пенитенциарные учреждения внезапно, без специального разрешения Департаментов УИС на местах.**

Перечень лиц, посещающих учреждения УИС без специального разрешения, определен статьей 32 УИК РК, которая такое право представляет только участникам Национального превентивного механизма, но, учитывая, что Национальный превентивный механизм действует в виде системы предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, предупреждение коррупционных, должностных правонарушений должно осуществляться участниками ОНК.

Для эффективной работы ОНК по предотвращению коррупционных преступлений необходимо внести изменения в статью 38 УИК РК, а именно исключить подпункт 2, гласящий: «Общественная наблюдательная комиссия обязана не менее чем за одни сутки уведомлять начальника учреждения или органа, исполняющего наказание, о планируемом посещении».

Закрытый и изолированный характер тюремных заведений предоставляет возможность для безнаказанного насилия, превышения должностных полномочий, совершаемых иногда в организованном порядке, а иногда – просто отдельными сотрудниками тюрьмы. Существует опасность, что в тех странах или пенитенциарных системах, где карательная функция тюремных заведений имеет приоритет, действия, которые квалифицируются как пытки или жестокое обращение, превышение должностных полномочий, начинают восприниматься персоналом как «нормальное» поведение.

Коррупция в структурах КУИС РК по-прежнему существует. Когда она привлекает внимание правозащитников – это позволяет быстрее находить и искоренять такого рода проблемы. **Требуется улучшение профессиональной подготовки специалистов** в сфере предупреждения, предотвращения и непосредственного противодействия коррупционным проявлениям, особенно работающих **в общественных организациях.**

30 <http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/russian.pdf> «Подход к управлению тюрьмой с позиции прав человека» Эндру КОЙЛ, Международный центр тюремных исследований

31 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31577723](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577723) Уголовно-исполнительный кодекс РК

В настоящее время потерян принцип внезапности мониторинга пенитенциарных учреждений представителями ОНК, что позволяет укрывать результаты противоправных действий администрации учреждений. Эффективность таких посещений по предупреждению коррупционных правонарушений сводится к нулю.

Следует законодательно закрепить **право участников ОНК, НПО, ОС (общественных советов) принимать участие в аттестационных комиссиях МВД РК**. Прозрачность и открытость данной процедуры позволит устранить поступление и назначение на должности в МВД лиц по принципу протекционизма, родства и коррупционных предпосылок.

Руководство УИС должно **информировать участников ОНК о всех преступлениях, совершенных в местах лишения свободы** с участием представителей администрации. Представители ОНК смогут проводить свое независимое объективное разбирательство по всем фактам нарушения законности, снизить латентность данных правонарушений. Итоги разбирательств должны освещаться в СМИ. Прозрачность и общественный контроль обусловят превентивные меры коррупции в учреждениях УИС РК.

**Подготовить инициативу о праве членов общественных наблюдательных комиссий проводить собственные антикоррупционные расследования** с последующей возможностью обратиться в Агентство по делам госслужбы и противодействию коррупции РК, МВД РК, Генеральную прокуратуру РК.

На сайте УИС РК необходимо создать раздел о коррупционных преступлениях в пенитенциарной системе с указанием фабулы преступления, участников и мер, принятых в отношении виновных лиц и руководства. Данная информация должна публиковаться без ограничения и изъятий согласно Закону Республики Казахстан «О доступе к информации», ст. 6.<sup>32</sup> Информация, доступ к которой не подлежит ограничению, 16 ноября 2015 года № 401-V ЗРК).

**Участие представителей НПО, ОНК, общественности в судах при рассмотрении дел осужденных, представленных на условно-досрочное освобождение.** Необходимость такого участия вызвана массовыми нарушениями в данной сфере, необоснованными отказами в предоставлении УДО, а также незаконным предоставлением УДО осужденным. Процедура открытости с опубликованием в СМИ результатов судебных решений позволит представителям ОНК обеспечить общественный контроль в данном направлении. В вопросах предоставления УДО в настоящее время присутствуют самые большие предпосылки коррупционных проявлений.

В Законе об ОВД РК<sup>33</sup> предусмотрен общественный контроль за органами внутренних дел (ст. 13. Взаимодействие, сотрудничество и общественный контроль):

- «В целях повышения доверия населения к деятельности органов внутренних дел осуществляется взаимодействие с институтами гражданского общества и применяется система общественного контроля. Для осуществления общественного контроля в соответствии с **законодательством** Республики Казахстан образуются общественные наблюдательные комиссии и Общественный совет.
- Министерством внутренних дел и его территориальными органами создаются иные консультативно-совещательные органы в целях: оказания содействия органам внутренних дел в обеспечении прозрачности их деятельности;
- рассмотрения обращений физических и юридических лиц на действия сотрудников органов внутренних дел, нарушающих нормы служебной этики, установленные законодательством Республики Казахстан;
- и в иных целях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан».

В существующем законодательстве отсутствует Положение об общественных наблюдательных комиссиях. Необходимо принять соответствующую программу и утвердить Положение об ОНК. В настоящее время каждый участник ОНК решает свои проблемы самостоятельно. Необходимо центральный орган ОНК, который будет координировать деятельность областных ОНК. Результаты работы областных ОНК должны публиковаться на сайте ОНК, по примеру РФ <http://antipytki.ru/> на сайте должны быть следующие разделы:

1. Сообщения о нарушении прав человека;
2. ОНК по областям;

32 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39415981](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39415981) Закон РК «О доступе к информации»

33 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31538985](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985) Закон «Об органах внутренних дел РК»

3. Вопрос – ответ;
4. Календарь мероприятий ОНК;
5. Отчет о деятельности областных ОНК;
6. Государственные органы и правозащитные организации;
7. Информационный бюллетень;
8. Учреждения КУИС РК.

Эффективность работы ОНК во многом зависит от их известности. Пока люди не знают, что такое ОНК, они не понимают, в чем их польза и не уделяют внимания их рекомендациям. Это касается и политиков, законодателей, государственных служащих, включая сотрудников правоохранительных органов, и представителей общественности в целом.

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ

В Плате нации – «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» сказано: «Обеспечение прозрачности полиции за счет создания системы общественных советов по рассмотрению жалоб граждан на действия полицейских, нарушающих этические нормы. статус и полномочия общественных советов будут закреплены законодательно. Закрепление статуса и полномочий общественных советов законом повысит прозрачность принятия государственных решений».

Таким образом, государство понимает и учитывает особую роль общественности в обеспечении контроля и прозрачности системы изоляции. **Необходимо расширить роль общественных советов.**

Закон «Об общественных советах»<sup>34</sup>, принятый в ноябре 2015 года, предусмотрел возможность участия активных граждан в жизни страны, в представлении интересов гражданского общества при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях, обеспечении взаимодействия центральных и местных исполнительных органов, и органов местного самоуправления, организации общественного контроля и прозрачности деятельности центральных и местных исполнительных органов, и органов самоуправления.

Коррупция и круговая порука подрывают веру населения страны в справедливость закона. В связи с этим общественные советы должны также взять на себя функции общественного контроля мест изоляции. Законодательно необходимо закрепить право представителей общественных советов проводить внезапный мониторинг мест изоляции с опубликованием отчетов по посещению в СМИ. Публикация работы общественных советов предусмотрена статьей 14 Закона «Об общественных советах», которая обязывает участников ОС публиковать информацию в средствах массовой информации и (или) размещать ее на соответствующих Интернет-ресурсах.

Статья 16 Закона «Об общественных советах» конкретно ставит задачу вовлечения населения в процесс противодействия коррупции. Необходимо повышение значимости общественных советов при решении вопросов о соблюдении требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Обобщая вышеизложенное, необходимо сделать вывод о том, что институт общественного контроля в виде общественных советов должен быть именно таким, каким он предусмотрен в Законе «Об общественных советах», при этом следует дополнить Закон несколькими статьями, расширяющими полномочия общественных советов по противодействию коррупции в учреждениях УИС и специальных учреждениях МВД РК.

## ФАКТОРЫ, СОПУТСТВУЮЩИЕ КОРРУПЦИИ В ИЗОЛЯТОРАХ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ

Содержание обвиненного в совершении преступления лица в заключении может помочь работе следственных органов, однако сами условия заключения не должны являться элементом расследования. Иными словами, не разрешается содержать досудебных заключенных в слишком жестких условиях только для того, чтобы вынудить их к сотрудничеству со следственными

34 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36800092](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092) Закон «Об общественных советах»

органами или к признанию своей вины. У следственных органов не должно быть возможности оказывать влияния на тюремную администрацию в вопросах о том, каким образом должны содержаться ожидающие суда заключенные.<sup>35</sup>

В существующей системе правосудия следственные изоляторы КУИС и изоляторы временного содержания находятся в ведомстве МВД, т.е. не исключена возможность оказания давления следственных органов на администрацию учреждений и следственно арестованных.

В настоящее время в Казахстане создана местная полицейская служба, подотчетная местным исполнительным органам и местному сообществу. В результате специальные приемники и приемники-распределители стали подконтрольными местным исполнительным органам власти.

Закон РК от 30 марта 1999 года № 353-І «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»<sup>36</sup> дает понятие специальных учреждений – это следственный изолятор, изолятор временного содержания, приемник-распределитель, специальный приемник.

Следственные изоляторы и изоляторы временного содержания остались в ведомстве органов внутренних республиканского значения. Данные специальные учреждения также подвержены коррупционным проявлениям.

В изоляторах временного содержания (далее – ИВС) следственно-арестованные лица содержатся непродолжительное время. Их доставляют в ИВС для проведения процессуальных и следственных действий. В связи с этим коррупционные моменты в ИВС могут проявляться в виде передачи следственно-арестованным запрещенных предметов и создании более комфортабельных условий, они также могут служить поводом давления на следственно-арестованных со стороны следственных органов.

Средняя заработная плата контролера по ИВС составляет 70-80 тысяч тенге. Как правило, контролерами работают молодые люди, имеющие маленьких детей и, как правило, снимающие жилье. За аренду жилья сотрудники выплачивают 40%-50% зарплаты. Оставшейся суммы едва хватает на семейные расходы.

Данные факторы ставят молодых сотрудников в тяжелые материальные условия, в результате чего они не могут выделить деньги на улучшение своего материального положения, образование детей и т.д. Отсюда низкий общеобразовательный и профессиональный уровень. А в тех местах, где такой уровень низок, созданы благоприятные моменты для коррупции.

**Повышение заработной платы и обеспечение социальным пакетом** таких сотрудников просто необходимо в нынешних условиях.

Особого внимания заслуживает вопрос медицинского обслуживания. Текучесть медперсонала среднего звена в ИВС связана с низкой заработной платой и стрессовыми условиями труда. Учитывая эти моменты, закономерно, что устойчивость сотрудников ИВС к коррупционным правонарушениям незначительна. Данные категории сотрудников будут искать незаконные возможности дополнительного материального обогащения.

**Организация первоначального и периодического обучения сотрудников по антикоррупционным программам и темам.** Следует разработать и ввести в систему обучения действующих и вновь принятых сотрудников на базе центров первоначальной подготовки, высших учебных заведений методику обучения антикоррупционным программам с учетом специфики и этических норм сотрудника МВД. В планах по специальной подготовке сотрудников следует предусмотреть изучение законодательных международных и национальных актов противодействия коррупции с принятием зачетов.

**Криминализация санкций за пронос запрещенных предметов в ИВС** поможет нанести ощутимый удар по предотвращению неслужебных связей и проникновению запрещенных предметов на территорию. В связи с этим в УК РК необходимо выделить норму, регулирующую запрет передачи либо попытки передачи запрещенных предметов любым способом на территорию мест изоляции работником этого органа.

Это будет более действенной мерой, во-первых, влияющей на уменьшение случаев проноса запрещенных предметов на территорию ИВС; во-вторых, позволяющей сократить количество латентных преступлений; в-третьих, являющейся как превентивной мерой для совершения

35 <http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/russian.pdf> «Подход к управлению тюрьмой с позиции прав человека» Эндрю КОЙЛ, Международный центр тюремных исследований

36 [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1012660](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1012660) Закон РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»

---

аналогичных правонарушений и преступлений, так и одним из основных факторов, способствующих сокращению преступлений коррупционной направленности в механизме противодействия коррупционным проявлениям.

Стимулировать сотрудников, занимающих активную позицию нетерпимости к коррупционным правонарушениям.

---

## ЛИТЕРАТУРА

НАЗВАНИЕ	ССЫЛКА
Конституция РК	<a href="http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029">http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029</a>
Уголовно-исполнительный кодекс РК	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577723">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577723</a>
Уголовно-процессуальный кодекс РК	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852</a>
Уголовный кодекс РК	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252</a>
Закон РК «О противодействии коррупции»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302</a>
Закон РК «О государственной службе»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682</a>
Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092</a>
Закон «Об органах внутренних дел РК»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985</a>
Закон РК «О Национальной гвардии»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31649585">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31649585</a>
Закон «Об общественных советах»,	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092</a>
Закон Республики Казахстан «О доступе к информации»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39415981">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39415981</a>
Закон РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»	<a href="http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1012660">http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1012660</a>
Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682</a>
Антикоррупционная стратегия РК на 2015-2025 годы	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304</a>
УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РК О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих РК	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=0;0">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=0;0</a>
Программа противодействия коррупции в органах внутренних дел РК на 2016-2017 годы	<a href="http://dchs.akmol.kz/content/programma-po-protivodeystviyu-korrupcii-v-organah-vnutrennih-del-respu">http://dchs.akmol.kz/content/programma-po-protivodeystviyu-korrupcii-v-organah-vnutrennih-del-respu</a>
План нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ»	<a href="https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084">https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084</a>
Положение об Агентстве РК по делам государственной службы и противодействию коррупции	<a href="http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/polozhenie-ob-agentstve-respubliki-kazahstan-po-delam-gosudarstvennoy-sluzhby-i">http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/polozhenie-ob-agentstve-respubliki-kazahstan-po-delam-gosudarstvennoy-sluzhby-i</a>

Конвенция ООН против коррупции	<a href="http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml">http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml</a>
Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка	<a href="http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml">http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml</a>
Этический кодекс государственных служащих РК	<a href="http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/eticheskii-kodeks-gosudarstvennyh-sluzhashchih-respubliki-kazahstan">http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/eticheskii-kodeks-gosudarstvennyh-sluzhashchih-respubliki-kazahstan</a>
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	<a href="http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml">http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml</a>
Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)	<a href="https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf">https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf</a>
Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания	<a href="http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/medical_ethics_principles.shtml">http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/medical_ethics_principles.shtml</a>
«Подход к управлению тюрьмой с позиции прав человека» Эндрю КОЙЛ, Международный центр тюремных исследований	<a href="http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/russian.pdf">http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/russian.pdf</a>
Практическое руководство. Пенитенциарные учреждения. Причины коррупции и профилактические меры. Антони АМАЕЧИ	<a href="https://ru.sputniknews.kz/society/20171005/3421616/sotrudnikam-kolonij-na-25-povysili-zarplaty-korrupciya-iskorenena.html">https://ru.sputniknews.kz/society/20171005/3421616/sotrudnikam-kolonij-na-25-povysili-zarplaty-korrupciya-iskorenena.html</a>
Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции. ШЕДИЙ М.В.	<a href="file:///C:/Users/ww/Downloads/obschestvennyy-antikorrupsionnyy-kontrol-kak-mehanizm-protivodeystviya-korrupsii.pdf">file:///C:/Users/ww/Downloads/obschestvennyy-antikorrupsionnyy-kontrol-kak-mehanizm-protivodeystviya-korrupsii.pdf</a>
Организация надзора за осужденными, содержащимися в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы. ТУРАЕВ Э.В.	<a href="http://lawtheses.com/organizatsiya-nadzora-za-osuzhdennymi-soderzhaschimisya-v-uchrezhdeniyah-ispolnyayuschih-nakazaniya-v-vide-lisheniya-svob">http://lawtheses.com/organizatsiya-nadzora-za-osuzhdennymi-soderzhaschimisya-v-uchrezhdeniyah-ispolnyayuschih-nakazaniya-v-vide-lisheniya-svob</a>
«Проблема коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» Е.Шадрина	<a href="http://oldconf.neasmo.org.ua/node/2930">http://oldconf.neasmo.org.ua/node/2930</a>





