



КРАТКАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

о проведении внутреннего
анализа коррупционных и
мошеннических рисков
в сфере государственного земельного
кадастра НАО «Государственная
корпорация «Правительство для
граждан»

г. Астана 2023 г.



1. Вводная часть

В период с 01 по 29 марта 2024 г. проведен внутренний анализ коррупционных и мошеннических рисков в сфере государственного земельного кадастра в соответствии с приказом Председателя Правления некоммерческого акционерного общества «Государственная корпорация «Правительство для граждан» (далее – Госкорпорация) Абдильдина С.Т. от 13.06.2023 г. № 276 н/к.

2. Информационно-аналитическая часть

Внутренние нормативные документы Госкорпорации по которым выявлены несоответствия, а также необходима разработка и утверждение новых внутренних нормативных документов, связанных с внедрением ЕГКН:

1) Корпоративный стандарт в сфере ведения земельного кадастра НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан»:

– не регламентирована процедура распределения объемов работ между работниками и поступившим заявкам по земельно-кадастровым работам. Также, с 01.07.2023 года в ИС ЕГКН предусмотрено автоматизированное и ручное распределение объемов работ между работниками, что не будет способствовать к митигации коррупционных рисков;

– отсутствуют обоснование, расчеты и расшифровки нормативов сдельно-премиальной системы оплаты труда (указание в процентах) по линии земельного кадастра.

2) Разработка внутренних описывающих и регламентирующих бизнес-процессов и оказания услуг во вновь вводимой ИС ЕГКН для работников Госкорпорации.

Анализ судебной практики в сфере государственного земельного кадастра.

За период 2021-2022 гг. Госкорпорация принимала участие в 212 судебных разбирательствах, из них: как истец – 3, как ответчик – 81, как соответчик – 113, в качестве третьего лица – 15.

Судебная практика по вопросам земельного кадастра представлена следующей статистикой:

– по годам: 2021 г. – 144 дел, 2022 г. – 68 дел;

– обжаловано в апелляционном порядке – 66 (2021 г. – 43, 2022 г. – 23);

– по категории дел: гражданское судопроизводство – 129 (2021 г. – 117, 2022 г. – 12), административное судопроизводство – 83 (2021 г. – 27, 2022 г. – 56);

– по результатам рассмотрения 194 дел, где Госкорпорация являлась ответчиком/соответчиком: удовлетворено – 8; частично удовлетворено – 7; заключено мировое (медиативное) соглашение – 4; отказано в удовлетворении иска – 71; иск возвращен – 104;

– по 3-м делам Госкорпорация являлась истцом: удовлетворено – 2; иск возвращен – 1;

– по 15-ти судам, где Госкорпорация выступала в качестве третьего лица: удовлетворено – 1; частично удовлетворено – 1; заключено мировое (медиативное) соглашение – 1; отказано в удовлетворении иска – 7; иск возвращен – 5.



За анализируемый период 2021 г. число поступивших исковых заявлений к Госкорпорации составило 144, из них отказано в удовлетворении – 53, возвращено – 81, удовлетворено/частично удовлетворено – 8, окончено мировым соглашением – 2.

В 2022 г. поступило 68 исковых заявлений к Госкорпорации (*что на 48% меньше, чем в 2021 г.*), из них отказано в удовлетворении – 25, возвращено – 29, удовлетворено/частично удовлетворено – 11, окончено мировым соглашением – 3.

Основная часть исков обращена к Госкорпорации как к соответчику (50%), при этом в исковых требованиях определены вопросы оспаривания решений земельной комиссии, признания действительности/недействительности правоустанавливающих документов на земельные участки, включая распоряжения акима, постановления МИО, договора купли-продажи, аренды и пр. Статьей 50 Гражданского процессуального кодекса РК истцу предоставлено право заявлять ходатайства о замене ненадлежащего ответчика. Активная роль по разъяснению истцу данного права предоставлена суду. При этом выводы суда должны быть основаны на отзывах ответчика.

В результате анализа установлено, что в отдельных случаях филиалами Госкорпорации не предпринимаются меры по обжалованию судебных решений, тем самым Госкорпорация соглашается с выводами суда о нарушенных правах истцов в принятии Госкорпорацией незаконных решений либо совершении незаконных действий/бездействий. В 15 случаях отсутствовало обжалование судебного акта в вышестоящей инстанции, из них: 4 – не обжалованы в кассационном порядке, 11 – в апелляционном порядке.

Согласно ст.150 АПК РК решение по административному делу, рассмотренному в порядке письменного производства, и соответствующих существу письменного производства, и может быть обжаловано в апелляционном и кассационном порядках.

Таким образом, бездействие работников Госкорпорации, представляющих ее интересы в судебных органах, и работников, по чьей вине судом вынесены решения о признании действий (актов) Госкорпорации незаконными, оставлены руководством филиалов без внимания.

Отсутствие контроля со стороны директоров филиалов за разрешением судебных споров приводит к тому, что нарушения, выявленные в судебном порядке, наносят материальный и репутации ущерб, а также снижают доверие граждан в получении качественных государственных услуг Госкорпорации.

Эти и другие судебные дела свидетельствуют о недостаточной работе юридических служб по досудебному урегулированию спорных вопросов и разъяснительной работе со стороны Госкорпорации, что соответственно влечет обращение граждан непосредственно в судебные органы.

В целом по результатам анализа судебной практики следует отметить незаинтересованность в исходе судебных дел и недостаточно активной работе юридических служб по отстаиванию интересов Госкорпорации.

Анализ фактов, выявленных в ходе проведения внутренних аудиторских проверок Госкорпорации в сфере государственного земельного кадастра:



В 2022 г. Службой внутреннего аудита центрального аппарата проведено 8 аудиторских проверок, в 6-ти из которых выявлены нарушения в сфере государственного земельного кадастра. Среди нарушений: лояльное отношение руководства Филиала к отдельному работнику при распределении объемов работ по земельному кадастру (г. Астана); необоснованное установление нормативов оплаты труда (Карагандинская область); повторное списание смет по оказанным услугам по направлению земельного кадастра (Мангистауская область); необоснованное завышение стоимости оказанных услуг (Карагандинская область); отсутствие подтверждающих документов по оказанным услугам (г. Астана), отсутствие смет по оказанным услугам по направлению земельного кадастра (г. Шымкент); нарушения при разработке смет (г. Алматы, ВКО); несоответствия, неактуальность данных кадастровой карты АИС ГЗК (г. Алматы); замечания по автоматизации деятельности по направлению земельного кадастра (г. Алматы).

Службой внутреннего аудита указано на несовершенство сдельной системы оплаты труда на земельно-кадастровые работы при проведении аудита в г. Астане и в Карагандинской области по следующим причинам:

1) во внутренних нормативных документах Госкорпорации не регламентирована процедура распределения объемов работ между работниками и поступившим заявкам по земельно-кадастровым работам;

2) во внутренних нормативных документах Госкорпорации, в том числе в правилах оплаты труда работников, отсутствуют обоснование, расчеты и расшифровки нормативов сдельно-премиальной системы труда (указание в процентах) по линии земельного кадастра.

Неурегулированность вопроса начисления надбавок в данной сфере приводят не только к финансовым убыткам Госкорпорации, но и к коррупционным и мошенническим действиям со стороны работников.

Подобная ситуация отмечена в г. Астана, где имело место лояльное отношение руководителя к отдельным работникам, которым распределялись значительные объемы работ. В результате такого лояльного отношения разница в сдельной заработной плате по сравнению с другими работниками достигала от 384 тыс. тенге до 1 609 тыс. тенге, что свидетельствует о возможной заинтересованности со стороны руководства в получении дополнительных выгод как для себя так и для определенных работников.

Несовершенство сдельной системы оплаты труда в сфере земельного кадастра является причиной совершения иных нарушений, среди которых:

1) Повторное списание смет по оказанным услугам по направлению земельного кадастра;

2) Необоснованное завышение стоимости оказанных услуг;

3) Отсутствие подтверждающих документов по оказанным услугам;

4) Отсутствие смет по оказанным услугам по направлению земельного кадастра.



Также, выявлены нарушения, которые согласно Критериям оценки степени рисков в области государственного земельного кадастра относятся к грубой степени нарушений:

- 1) *Нарушения при разработке смет;*
- 2) *Несоответствия, неактуальность данных кадастровой карты АИС ГЗК;*
- 3) *Замечания по автоматизации деятельности по направлению земельного кадастра.*

Анализ сферы управления персоналом и кадровой работы:

За указанный период на работников отделов регистрации и земельного кадастра Госкорпорации наложено 732 дисциплинарных взыскания, в том числе в 2021 г. – 365 (замечание – 182, выговор – 147, строгий выговор – 36), в 2022 г. – 366 (устное замечание – 1, предупреждение, замечание – 219, выговор – 102, строгий выговор – 44).

При этом согласно данным Департамента кадрового администрирования в филиалах Госкорпорации работникам по фактам допущенных нарушений налагаются дисциплинарные взыскания, не предусмотренные Трудовым кодексом РК (устное замечание, предупреждения).

310 дисциплинарных взысканий или 42% от общего числа наложено на руководящих работников, в том числе: 251 – на руководителей, 59 – на заместителей.

Причинами частого привлечения руководящих работников к дисциплинарной ответственности является ненадлежащий контроль за работой курируемых отделов, допущение ошибок подчиненными, невыполнение плана по доходам, а иных работников связана с ненадлежащим выполнением должностных обязанностей по оказанию государственных услуг в сфере земельного кадастра, допущением ошибок, нарушением сроков, непринятием мер по передаче документов в архив, нарушением порядка рассмотрения обращений, наличием нарушений, выявленных органами прокуратуры либо судом и др.

Регионами-лидерами по доле наложенных дисциплинарных взысканий являются:

- филиал по Туркестанской области – 114 или 15,6%;
- филиал по Жамбылской области – 77 или 10,5%;
- филиал по г. Алматы – 76 или 10,4%.

Всего за период 2021-2022 гг. к дисциплинарной ответственности привлечено 587 работников, из которых 101 работник привлекался к дисциплинарной ответственности 2 и более раз.

Среди оснований для наложения дисциплинарных взысканий являются нарушения по ведению земельного кадастра:

- нарушения правил формирования земельно-кадастровых дел, выявленные в ходе проведения плановой проверки;
- несвоевременное проведение землеустроительных работ;
- ошибки и нарушения при разработке землеустроительного проекта;
- ошибки, повлекшие несоответствия в базе АИС ГЗК РК;
- нарушения при проведении контрольного обмера земельного участка;



– ошибки при разработке проекта по установлению границ.

Особо следует отметить дисциплинарные взыскания, наложенные за нарушение порядка оказания госуслуг, сопряженные с нарушением этических норм, а также за несанкционированный доступ лиц к рабочему месту.

Подобные нарушения для Госкорпорации несут не только репутационные, но и коррупционные, мошеннические риски.

Анализ обращений:

Согласно предоставленных Департаментом стратегии и совершенствования государственных услуг сведений за 2021-2022 гг. посредством платформы «Е-Өтініш» поступило 475 жалоб, 77 жалоб в 2021 г. и 398 в 2022 г., в том числе 419 от физических лиц и 56 от юридических лиц, из которых 165 или 34,74 % рассмотрено Центральным аппаратом Госкорпорации. Наибольшее количество жалоб поступило в филиал по г. Шымкент – 57 жалоб или 12,00 %, в филиал по Алматинской области поступило 49 жалоб или 10,32 %, а также в филиалы по Туркестанской области и в филиал по г. Алматы по 31 и 30 жалобе соответственно или 6,53 % и 6,32 %. Наименьшее количество жалоб поступило во вновь созданных областях Абай, Жетісу и Ұлытау – по одной жалобе, по три жалобы поступило в филиалы по Актюбинской и Мангистауской областям.

По результатам рассмотрения жалоб Госкорпорацией принято 214 благоприятных административных актов (удовлетворение жалоб в полном объеме) или 45,05 % от общего количества, оставлено без рассмотрения 110 жалоб или 23,16 %, оставлено без удовлетворения 104 жалобы или 21,89 %, совершено административное действие по 42 жалобам или 8,84 % (*под совершением административного действия возможно, как положительное, так и отрицательное для заявителя действие либо ответ на запрос и предоставление разъяснения, оформленное услугополучателями на платформе «Е-Өтініш» как жалоба*), отменены ранее принятые административные акты по 4 жалобам или 0,84 %, отправлена в административный орган выносивший административный акт 1 жалоба.

Наибольшее количество принятых благоприятных административных актов в процентном соотношении с количеством рассмотренных жалоб наблюдается в филиале по г. Алматы, где из 30 жалоб по 27 или в 90 % случаев приняты благоприятные акты, подобная ситуация наблюдается в филиале по Алматинской области, где из 49 жалоб по 35 или 71,43 % приняты благоприятные акты, также в филиалах по г. Астана по Жамбылской, Атырауской, Актюбинской, Северо-Казахстанской, Западно-Казахстанской и Павлодарской областям количество благоприятных принятых актов составляет более 50 % от поступивших жалоб. Наименьшее количество принятых благоприятных актов наблюдается только в Восточно-Казахстанской области и составляет 12 % от общего количества поступивших жалоб.

Вместе с тем, в ходе анализа изучены отказы в оказании государственных услуг. Так, согласно предоставленных данных Департаментом контроля качества Госкорпорации большое количество отказов в оказании государственных услуг по заявкам, поданным в электронной форме в 2021 г. вызвано некорректной работой



Портала электронного правительства (далее – ПЭП), в 2022 г. наблюдается снижение отказов почти в 10 раз, т.к. услуги оказывались в бумажной форме.

При этом имеются подтвержденные факты нарушения сроков оказания услуг по вине работников Госкорпорации в 2021 г. в количестве 2 нарушений, оставшиеся нарушения сроков обусловлены техническими сбоями программного обеспечения (ИИС ЦОН, ШЭП, КДО АИС ГЗК) либо отсутствием электроэнергии.

Большое количество отказов в 2021 г. по услугам, предоставляемым в электронной форме, помимо некорректной работы ПЭП, может свидетельствовать о наличии коррупционной составляющей, т.к. при оказании услуг в бумажной форме не представляется возможным подтвердить или обнаружить факт предоставления неполного пакета документов либо их несоответствие на момент приема, т.к. ответственность возлагается исключительно на работников Госкорпорации, тем самым не исключен человеческий фактор, тогда как в электронной форме все документы прикреплены в соответствующей информационной системе и их соответствие возможно проверить удаленно за требуемый период времени.

Анализ привлечения к уголовной ответственности работников Госкорпорации по линии земельного кадастра:

За анализируемый и предыдущие периоды имеются факты привлечения работников Госкорпорации к уголовной ответственности за правонарушения в сфере государственного земельного кадастра.

Справочно:

1) Так, в период 2017-2018 гг. руководитель Отдела по регистрации и земельному кадастру, который в группе лиц по предварительному сговору с работниками отдела и физическими лицами, незаконно сегментировали земельный участок площадью 9,0 га, принадлежащий юридическому лицу, на 110 отдельных участков по 6 и 12 соток. Далее, работниками Госкорпорации сформированы земельно-кадастровые дела на 110 земельных участков, номера которых внесены в базу АИС ГЗК. Земельные участки оформлены на 74 доверенных лица и в последующем реализованы добросовестным покупателям за 1,8-3 млн.тенге, в зависимости от расположения земельного участка. Полученный доход в виде незаконно сегментированных 110 земельных участков распределен между собой. Таким образом, причинен материальный ущерб в особо крупном размере на общую сумму 95 544 000 тенге.

2) Руководитель земельного кадастра и технического обследования недвижимости, путем обмана и злоупотребления доверием завладел денежными средствами физического лица обязавшись предоставить последний земельный участок в садоводческом кооперативе вне очереди. С целью придания видимости законности своих действий руководитель получил от физического лица заявление на предоставление земельного участка. Однако, заявление на получение земельного участка в соответствующих органах не зарегистрировано, денежные средства не возвращены.

Тем самым, работники Госкорпорации занимающие руководящие должности, имеют возможность допускать мошеннические действия, противоправно использовать свое служебное положение с целью извлечения незаконной материальной выгоды для себя и других лиц, а также скрывать следы совершенных преступлений путем внесения недостоверных данных в информационную систему «АИС ГЗК» как лично, так и через подчиненных работников.

Акиматом г. Алматы совместно с Антикоррупционной службой (далее – Антикор) проведен анализ коррупционных рисков в земельной и градостроительной



сферах города. В Антикоре отметили, что совместно с акимом г. Алматы выявили риски на всех этапах градостроительства в городе.

Одним из рисков является – поверхностная цифровизация гос.услуг в сфере строительства. Электронным форматом охвачен только процесс приема документов. Из-за непрозрачных процедур возник рынок «помогаек».

В ходе анализа предоставлены рекомендации по возврату 229 гектаров земли из жилой зоны в рекреационную, а также предложено установить особый порядок по переводу земель из рекреационной зоны в жилую.

Все коррупционные факты зарегистрированы и расследуются. Возбуждено восемь уголовных дел с общим ущербом на 800 млн. тенге.

Нарушения в сфере земельного кадастра происходят при попустительстве со стороны работников Госкорпорации, которые производят регистрационные действия, связанные с земельными участками на основании сомнительных решений местных исполнительных и государственных органов.

3. Заключение

Таким образом, внутренним анализом коррупционных рисков в сфере государственного земельного кадастра Госкорпорации выявлены следующие индикаторы коррупционных и мошеннических рисков:

1) ненадлежащая работа информационных систем, используемых при оказании государственных услуг, приводящая к нарушению установленного порядка;

2) возможность «ручной» корректировки процессов оказания государственной услуги при использовании информационных систем – возможность внесения данных в «ручном» режиме;

3) чрезмерно длительное принятие правового акта, регулирующего оказание государственной услуги;

4) оказание государственных услуг без подтверждающих или необходимых документов;

5) нарушение сроков предоставления государственных услуг;

6) истребование непредусмотренных правовыми актами документов (имеются факты необоснованного отказа в оказании государственной услуги).

4. Выявленные риски

По результатам анализа судебной практики в сфере земельного кадастра, анализа внутренних аудиторских проверок, дисциплинарных нарушений работников отделов регистрации и земельного кадастра в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению внутреннего анализа коррупционных рисков выявлены следующие риски:

1) Риск использования работником должностных полномочий в целях извлечения выгод для себя или третьих лиц при осуществлении реализации контрольно-ревизионных функций, факторами которого являются:

– отсутствие или недостаточность работы по анализу контрольных мероприятий в разрезе регионов, видов нарушений, применяемых санкций;



– отсутствие мер по выявлению проблем на практике и выработке предложений по их устранению;

– отсутствие методологического сопровождения со стороны центрального аппарата субъекта квазигосударственного сектора посредством направления методических рекомендаций, инструкций, указаний, проведения иных разъясняющих и обучающих мероприятий и т.д.;

2) Риск приема неполного или несоответствующего пакета документов либо его несоответствия на момент приема, а также необоснованного отказа в оказании государственных услуг с целью получения выгод для себя или третьих лиц, факторами которого являются:

– несоответствие фактических процессов оказания государственных услуг установленным требованиям, в том числе системные факты нарушения сроков оказания услуг, истребования непредусмотренных правовыми актами документов, факты нарушения порядка процедур оказания услуг (согласно искам, предъявленным к Госкорпорации, и удовлетворенным в пользу истцов);

– ненадлежащая работа информационных систем, используемых при оказании государственных услуг, приводящая к нарушению установленного порядка (наличие фактов недостоверных данных в АИС ГЗК);

– возможность «ручной» корректировки процессов оказания государственной услуги при использовании информационных систем.

3) Риск широты дискреционных полномочий при принятии должностными лицами решений или выполнения иных административных процедур, факторами которого являются:

– правовой акт или внутренний документ не устанавливает исчерпывающих оснований и порядка принятия решений должностным лицом объекта анализа;

– отсутствие или неопределенность оснований для принятия должностными лицами решений или выполнения иных административных процедур (нет единой практики по обжалованию судебных решений, вынесенных не в пользу Госкорпорации);

– возможность должностного лица и/или объекта анализа по своему усмотрению инициировать возникновение правоотношений с физическими и юридическими лицами, их изменение или прекращение без соответствующей мотивировки, возможность определения вида и размера ответственности за неисполнение законодательства по своему усмотрению (в части заключения медиативных соглашений).

5. Рекомендации по результатам анализа

По итогам анализа судебной практики в сфере земельного кадастра:

По итогам проведенного анализа судебной практики в сфере земельного кадастра необходимо принятие следующих организационных мер:

5.1. Департаменту правового обеспечения:

1) включить в ежегодный план работы обобщение и анализ судебной практики по удовлетворенным искам Госкорпорации в сфере государственного земельного



кадастра, в том числе по обоснованности заключения филиалами медиативных соглашений;

2) выработать единые подходы по защите интересов Госкорпорации в судебных органах, включая обязательное обжалование судебных решений;

3) совместно с Управлением земельного кадастра и автоматизированной информационной системы государственного земельного кадастра внести предложения по совершенствованию работы филиалов Госкорпорации по досудебному урегулированию споров, включая улучшение консультативной помощи по спорным вопросам с разъяснением действующего законодательства РК.

5.2. Департаменту кадрового администрирования совместно с Департаментом правового обеспечения:

1) организовать проведение служебных расследований по итогам рассмотрения гражданских и административных дел, где судом удовлетворены иски, определены нарушения в деятельности Госкорпорации, привлечение виновных лиц, их допустивших;

2) рассмотреть возможность включения в КРІ работников юридических служб результативность судебной практики;

3) разработать внутренний нормативный документ регламентирующий процедуру претензионно-исковой работы.

5.3. Департаменту внутренней безопасности передать материалы гражданского дела по иску РГУ «Департамент по управлению земельными ресурсами города Алматы Комитета по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» в уполномоченные органы для проведения проверки на предмет коррупционных и мошеннических действий ответственных работников Госкорпорации.

Рекомендации по итогам аудиторских проверок Госкорпорации:

5.4. Службе внутреннего аудита:

1) при выявлении нарушений, имеющих признаки коррупционных и/или мошеннических правонарушений передавать материалы в Службу комплаенс контроля и Департамент внутренней безопасности для решения вопроса направления материалов в правоохранительные органы.

Рекомендации по итогам анализа дисциплинарных нарушений работников отделов регистрации и земельного кадастра:

5.5. Анализ показывает, что для уменьшения количества нарушений требуется принятие системных мер в сфере кадрового администрирования и HR, включая:

1) Департаменту HR экспертизы и развития персонала организовать прохождение всеми работниками филиалов Госкорпорации, осуществляющим выполнение функций в сфере земельного кадастра, ежегодного обучения на знание законодательства в сфере земельного кадастра и оказания услуг, а также тестирования;

2) Департаменту HR экспертизы и развития персонала совместно с Департаментом правового обеспечения, Управлением земельного кадастра и автоматизированной информационной системы государственного земельного



кадастра составить график проведения семинаров и всеобучей по новшествам в законодательстве и разъяснению правоприменительной практики в целях профилактики нарушений прав услугополучателей.

5.6. Департаменту кадрового администрирования:

1) принять обоснованное решение в отношении работников, неоднократно привлеченных к дисциплинарной ответственности, на предмет соответствия ими занимаемой должности;

2) выработать единую практику наложения дисциплинарных взысканий, при которой последующее наказание является строже предыдущего;

3) пересмотреть практику определения видов дисциплинарных взысканий в сфере земельного кадастра с учетом характера нарушений согласно Критериям оценки степени рисков в области государственного земельного кадастра и ссылками на нарушенные нормы законодательства РК в сфере земельного кадастра;

4) обеспечить полный учет применяемых к работникам дисциплинарных взысканий, с применением однообразного подхода в части оформления приказов (корректного указания причины применения взыскания).

Рекомендации по результатам анализа обращений:

1) учесть выявленные недостатки в части отсутствия полного отражения причин и условий, послуживших основанием для принятия благоприятных актов и обеспечить их отражение в соответствующих данных платформы «Е-Өтініш»;

2) внести предложение о доработке ПЭП в целях приема и оказания услуг в электронной форме для исключения возможных коррупциогенных и мошеннических факторов, связанных с предоставлением неполного пакета документов либо его несоответствия бумажной форме, исключения возможности необоснованных отказов, а также усиления контроля за работниками Госкорпорации.

Рекомендации по автоматизации выявления фактов коррупции и мошенничества при внедрении ЕГКН:

1) разработать и внедрить автоматизированный процесс проверки и выявления, предотвращения коррупции и мошенничества в ИС ЕГКН с учетом индикаторов («красных флажков»), согласованных со Службой комплаенс контроля.